

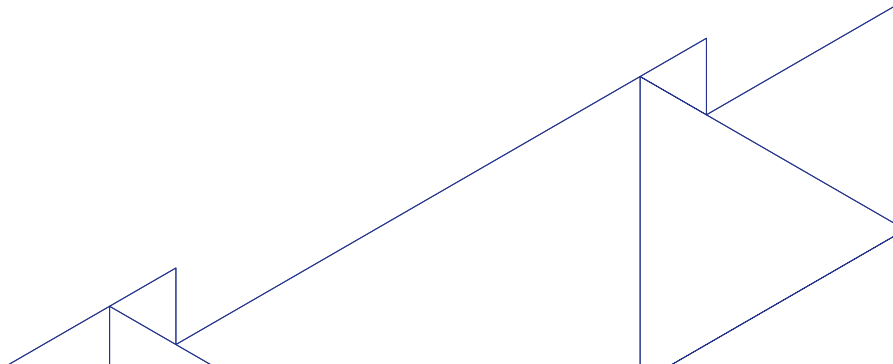


Международная  
организация  
труда

# ► Социальная защита в случае потери работы: возможные варианты расширения охвата программами защиты от безработицы в Узбекистане

Итоговый отчет

СЕНТЯБРЬ 2021 ГОДА





КАБИНЕТ МИНИСТРОВ  
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН



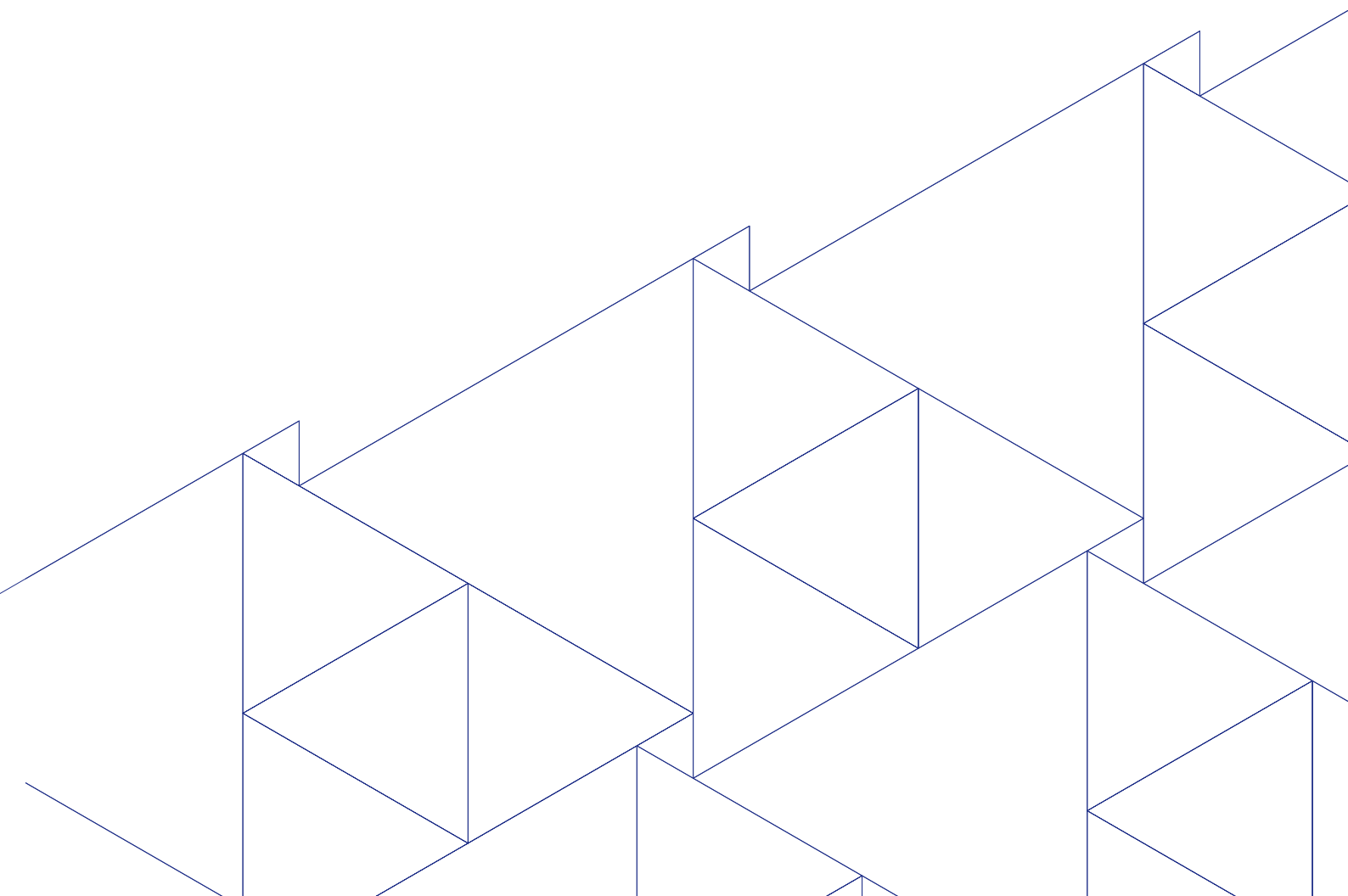
ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
УЗБЕКИСТАН



JOINT SDG FUND  
Объединенный фонд ЦУР

# ► Социальная защита в случае потери работы: возможные варианты расширения охвата программами защиты от безработицы в Узбекистане

Итоговый отчет



© Международная организация труда, 2021

Первое издание, 2021 год

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

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

---

ISBN 9789220353325 (print), 9789220353332 (web PDF)

Также издано на английском языке: Social protection in case of job loss: possible options to expand the coverage with unemployment protection programmes in Uzbekistan. Final report. ISBN: 9789220353301 (print), 9789220353318 (web PDF). Moscow, Russia, International Labour Organization, 2021.

---

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

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

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

Для получения полной информации посетите наш вебсайт: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

## ► Содержание

---

<b>Введение</b> .....	1
<b>1. Текущая ситуация в сфере занятости</b> .....	3
<b>2. Защита в случае потери работы: правовое регулирование</b> .....	7
<b>3. Проблемы сложившейся модели защиты от потери работы</b> .....	17
<b>4. Мировой опыт страхования от потери работы: применимость для Узбекистана</b> .....	21
<b>5. Варианты расширения охвата защитой от потери работы: рекомендации</b> .....	26
<b>5.1</b> Укрепление системы обязательного социального страхования для работников формального сектора экономики.....	27
<b>5.2</b> Распространение обязательного социального страхования на работников неформального сектора экономики. ....	28
<b>5.3</b> Варианты охвата обязательным социальным страхованием работников неформального сектора экономики, имеющих финансовые возможности для уплаты взносов социального страхования.....	30
<b>5.4</b> Варианты охвата социальной защитой работников неформального сектора экономики, не имеющих финансовых возможностей для уплаты взносов социального страхования.....	32
<b>5.5</b> Выбор, обоснование и реализация приемлемого варианта защиты от потери работы.....	34
<b>Заключение</b> .....	35
<b>Приложения</b> .....	
<b>Приложение 1. Система страхования от безработицы в Аргентине</b> .....	36
<b>Приложение 2. Расширение социального страхования самозанятых лиц в Бразилии</b> ...	40
<b>Приложение 3. Система страхования занятых лиц в Республике Корея</b> .....	43
<b>Приложение 4. Система страхования от безработицы в Китае</b> .....	47
<b>Приложение 5. Особенности смешанной системы страхования от безработицы в Чили</b> ..	50

## ► Выражение признательности

---

Страновой доклад «Социальная защита в случае потери работы: возможные варианты расширения охвата программами защиты от безработицы в Узбекистане» разработан под руководством команды Международной организации труда (МОТ) в рамках реализации финансируемой Совместным фондом ЦУР Совместной программы ООН по укреплению социальной защиты в Узбекистане. Координация работы осуществлялась Ясминой Папа, специалистом по социальной защите Группы технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Ведущий соавтор, национальный эксперт Жанна Фаттахова в сотрудничестве с Министерством занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан и Министерством финансов Республики Узбекистан провели анализ функционирования существующей системы социальной защиты в случае потери работы, изучили международную практику и в ходе консультаций с заинтересованными сторонами разработали предложения по улучшению системы. Итоговая версия доклада создавалась в сотрудничестве с представителями Департамента социальной защиты МОТ: Селин Пейрон Биста, главным техническим советником; Майей Штерн Плаза, специалистом по юридическим вопросам и нормам в сфере социальной защиты; Ясминой Папа, специалистом по социальной защите. Серьезную методическую помощь в ходе обсуждения подхода к измерению неформальности оказала Флоранс Бонне, специалист по рынку труда и неформальной экономике подразделения МОТ по вопросам инклюзивных рынков труда, трудовых отношений и условий труда (INWORK).

В части описания позиции работников и определения дальнейших действий свой вклад внес Гоча Александрия, специалист по деятельности трудящихся Группы технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Национальный советник по социальной защите Нилуфар Камалова и специалист по вовлеченности заинтересованных сторон Хуршид Зафари продолжают эффективную работу по мобилизации сторон и организации площадок для обсуждения. Команда МОТ выражает благодарность ЮНИСЕФ и ПРООН за сотрудничество в рамках Совместной программы и ценную обратную связь по черновым версиям доклада.

Особую благодарность МОТ выражает своим национальным партнерам: Министерству занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан, Министерству финансов Республики Узбекистан, Федерации профсоюзов Узбекистана и Конфедерации работодателей Узбекистана. Важнейшую роль для составления качественного доклада и разработки предложений по дальнейшим действиям сыграли комментарии, полученные от заинтересованных сторон во время четырех онлайн-семинаров, на которых обсуждались международные трудовые нормы, направленные на защиту от безработицы, а также международная практика и ее применение в Узбекистане. Надеемся, что представленные в докладе анализ и рекомендации станут ключевыми опорными ориентирами для разработки Национальной стратегии социальной защиты населения в Узбекистане на 2021–2030 годы, Программы в области занятости и Стратегии сокращения бедности. Надеемся, что стороны продолжат обсуждать возможности усиления социальной защиты в случае безработицы и расширения охвата работников неформального сектора экономики.

## ► Введение

---

**Обеспечение достойной занятости трудоспособного населения является серьезной проблемой текущего периода развития Узбекистана.** Для решения задачи используется комплекс мер содействия занятости и социальной защиты, направленных на предотвращение и компенсацию негативных последствий безработицы.

**Система защиты от безработицы** состоит: а) из незначительного объема пособий по безработице, дополняемого б) программами содействия занятости, в) материальной поддержкой лиц, неконкурентоспособных на рынке труда, г) выходными пособиями в отдельных случаях. Пособия по безработице выплачиваются из Фонда содействия занятости при Министерстве занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан (МЗТО), который финансируется из разных источников (обязательные взносы социального страхования от работодателей и работников, а также средства государственного бюджета). Программы содействия занятости финансируются из государственного бюджета. В период пандемии COVID-19 для поддержки лиц, потерявших доход из-за карантинных ограничений, был использован дополнительный инструмент поддержки для трех категорий населения (Таблица 3) в виде разовой выплаты из средств государственного бюджета. Выходные пособия выплачиваются работодателями, но только некоторым категориям работников.

Работники неформального сектора экономики, доля которых составляет 56,6% занятого населения (включая 13,8% трудовых мигрантов), не участвуют в социальном страховании от потери работы<sup>1</sup>. Большой разрыв в охвате занятого населения социальной защитой, включая защиту от потери работы, является серьезной проблемой развития, поскольку замедляет прогресс страны в достижении Целей Устойчивого Развития (ЦУР), целей Стратегии сокращения бедности, Стратегии обеспечения занятости и Национальной стратегии социальной защиты населения на 2021–2030 годы<sup>2</sup>.

Проблема усугубляется на фоне кризисных явлений, вызванных пандемией COVID-19, которые привели к дополнительному высвобождению почти 1,9 миллиона человек<sup>3</sup> (более 14% занятого населения) в результате карантинных ограничений. Учитывая, что уровень неопределенности на глобальных рынках остается высоким, восстановление рынков в Узбекистане, скорее всего, будет волатильным. Это означает, что риск потери работы будет выше, чем в «доковидный» период, а доля неактивного населения увеличится. Кроме того, Узбекистан все больше вовлекается в новейшие глобальные тенденции на рынках труда, которые ускорились во время пандемии COVID-19. Они заключаются в быстром расширении нестандартных форм занятости (удаленной, сезонной, временной, частичной, платформенной и др.). На фоне таких проблем в сфере занятости особую значимость приобретает наличие эффективного механизма защиты от потери работы для работников всех типов трудовых отношений.

---

1 По состоянию на 1 января 2021 года. Источник: МЗТО.

2 В состоянии бедности находится 12-15% населения. Источник: выступление Президента Республики Узбекистан на видеоселекторном совещании 27.02.2020. <https://www.gazeta.uz/ru/2020/02/27/poverty/>.

3 Источник: Доклад «Оценка влияния COVID-19 на социально-экономическую ситуацию в Узбекистане (доходы, рынки труда и доступ к социальной защите): обзор антикризисных мер и направления дальнейшего совершенствования государственной политики». Доклад подготовлен под эгидой Министерства занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан при поддержке Регионального офиса МОТ по странам Восточной Европы и СНГ (г. Москва). Презентация основных выводов доклада состоялась 16 июля 2020 года в Ташкенте в режиме онлайн-конференции.

**Защита от риска потери работы является основным элементом международных стандартов социального обеспечения.** Пособие по безработице является частью социального обеспечения в соответствии с Конвенцией МОТ 1952 года «О минимальных нормах социального обеспечения» № 102, Конвенцией МОТ 1988 года «О содействии занятости и защите от безработицы» № 168 и сопутствующей Рекомендацией № 176. Важно отметить, что такая система защиты от безработицы должна способствовать развитию достойной занятости. Эти стандарты служат руководством для разработки и реализации программ защиты от безработицы и их координации с государственной политикой в области занятости, в частности через службы занятости. Например, в соответствии с Конвенцией № 168 страхование от безработицы должно охватывать не менее 85% работников, включая учащихся и государственных служащих.

**Цель доклада** – разработка рекомендаций по расширению охвата программами защиты от потери работы в Узбекистане посредством: а) усиления общих правовых рамок механизма обязательного социального страхования и б) вариантов постепенного увеличения масштаба защиты от потери работы разных категорий работников неформального сектора экономики.

Доклад может служить справочным документом для Республиканской трехсторонней комиссии по социально-трудовым вопросам, рабочих групп при разработке Национальной стратегии социальной защиты населения на 2021–2030 годы и реализации Стратегии обеспечения занятости и Стратегии сокращения бедности с целью разработки мер по усилению защиты от безработицы в средне- и долгосрочной перспективе. Социальные партнеры могут использовать доклад для реализации своих программных действий и информационной деятельности.

Доклад состоит из 5 разделов и 6 приложений.

**Первый раздел** – краткое представление особенностей текущей ситуации в сфере занятости.

**Второй раздел** – описание правового регулирования, механизмов и инструментов существующей системы защиты от потери работы.

**Третий раздел** – формулирование основных проблем социального и экономического развития, связанных со сложившимся механизмом защиты от потери работы. Здесь использованы итоги трех вебинаров с участием представителей центров содействия занятости (ЦСЗ) при МЗТО (которые непосредственно администрируют вопросы назначения и выплаты пособий по безработице), Министерства финансов Республики Узбекистан, представителей других министерств и ведомств, а также социальных партнеров<sup>4</sup>.

**Четвертый раздел** – представление результатов анализа мирового опыта страхования от потери работы с фокусом на анализе опыта развивающихся стран, которые успешно реформировали системы защиты от безработицы с учетом потребностей неформальных категорий работников.

**Пятый раздел** – представление возможных вариантов расширения охвата защитой от потери работы, а также вопросов, связанных с процессом выбора варианта и его успешной реализацией.

<sup>4</sup> Три вебинара были проведены 13 ноября 2020 года, 5 марта и 14 июля 2021 года под эгидой МЗТО и МОТ. Например, [https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS\\_775298/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_775298/lang--en/index.htm).



## ► 1. Текущая ситуация в сфере занятости

---

**Превышение предложения рабочей силы над спросом на рабочую силу – основной фактор, определяющий ситуацию в сфере занятости.** В течение 2000–2019 гг. в структуре населения Узбекистана доля трудоспособного населения увеличилась с 53,6% до 58,7%<sup>5</sup>. Рождаемость стабилизировалась до 2005 года, затем стала возрастать, что приведет в 2021–2025 гг. к выходу на рынок труда расширенного контингента молодого трудоспособного населения. Численность трудоспособного населения может возрасти в случае принятия Концепции реформирования системы государственного пенсионного обеспечения, которая предусматривает возможность повышения пенсионного возраста до среднемирового значения. Растущая численность трудоспособного населения определит рост предложения рабочей силы в перспективе.

С другой стороны, структурные реформы и капиталоемкий характер экономического роста сопровождаются снижением спроса на рабочую силу и, соответственно, снижением занятости. В течение 2000–2019 гг. соотношение занятого и трудоспособного населения снизилось с 81,6% до 57,3% (Рис. 1). Благодаря переходу к мерам активной политики занятости, которые были инициированы МЗТО в 2017 году<sup>6</sup>, это соотношение несколько возросло. Однако в 2020 году пандемия COVID-19 замедлила эту тенденцию. **Следствием превышения предложения рабочей силы над спросом являются значительный неформальный сектор экономики и внешняя трудовая миграция.**

---

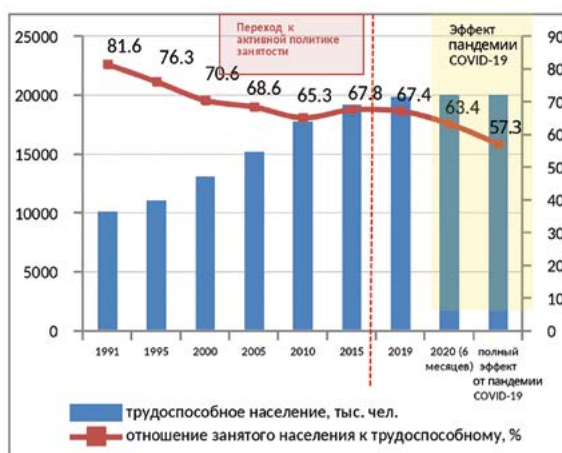
5 Источник: рассчитано по данным Государственного комитета по статистике.

6 Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственной политики в сфере занятости и коренному повышению эффективности деятельности органов по труду» № 5052 от 24.05.2017.

**Неформальный сектор экономики** охватывает 56,6% от общего числа занятых. Он отличается гибкостью и является источником дохода для значительной части населения, но в нем отсутствуют гарантии достойной занятости (из-за низкого и нестабильного дохода, случайности работ, нарушения трудовых прав, отсутствия социальной защиты и др.).

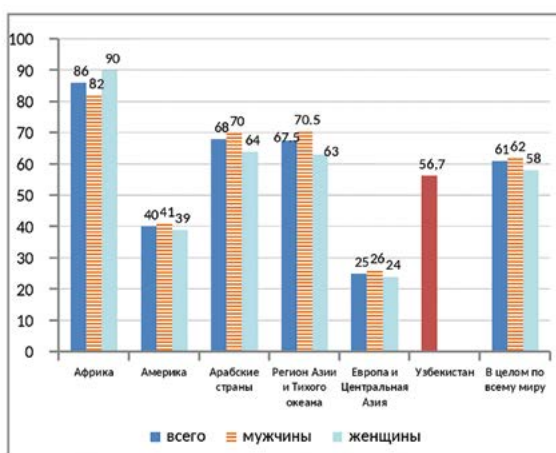
**Внешняя трудовая миграция** составляет около 2 миллионов человек, искажая истинную ситуацию в сфере занятости. Кроме того, она является волатильной (волны возвратной миграции появились с 2010 года), выступая в роли сильнейшего внешнего шока для внутреннего рынка труда.

Рис. 1. Структурные показатели, определяющие ситуацию в сфере занятости, 1991 - 2020 гг.



Источник: Государственный комитет по статистике.

Рис. 2. Неформальная занятость в мире (2018) и неформальный сектор в Узбекистане (2020), %



Источник: ILO, 2018.

С точки зрения неформальной занятости трудно сравнивать Узбекистан и другие страны, поскольку Узбекистан использует концепцию оценки «неформального сектора», хотя в мировой практике используется концепция оценки «неформальной занятости» (Вставка 1). Это затрудняет оценку реальных масштабов неформальной занятости и категорий неформальных работников в Узбекистане. В целом, сочетание широкого неформального сектора и трудовой миграции свидетельствует о **высоких рисках потери работы для значительной части трудоспособного населения**, означая слабую инклюзивность текущей модели экономического роста. Снижение рисков потери работы в сочетании с мерами по созданию новых рабочих мест и формализации неформального сектора должно стать неотъемлемой частью всех стратегий, в которые вовлечена страна до 2030 года: Цели Устойчивого Развития (ЦУР), Стратегии сокращения бедности, Стратегии обеспечения занятости и Национальной стратегии социальной защиты населения на 2021–2030 годы.

► **Вставка 1. Определение: неформальная занятость и занятость в неформальном секторе**

Международное определение неформальной занятости (МОТ) различает три категории работников: 1) наемные работники, 2) работодатели и наемные работники, имеющие свои счета, 3) наемные работники из числа членов семьи.

- Для **наемных работников** неформальная занятость определяется с точки зрения трудовых отношений. Согласно международным стандартам «работники считаются занятыми в неформальном секторе, если их трудовые отношения по закону или на

практике не регулируются трудовым законодательством, подоходным налогообложением, социальной защитой или правом на получение определенных льгот и выплат (уведомление об увольнении, выходное пособие, оплачиваемый ежегодный отпуск, отпуск по болезни и т. д.)». Основными причинами могут быть: отсутствие информации о работе; случайные или временные работы; рабочее время или заработная плата ниже установленного порога (например, взноса на социальное страхование); отсутствие применения закона и регулирования в статистике. Формальный или неформальный характер работы, осуществляемой работником, определяется на основе оперативных критериев – взносы работодателя на соцобеспечение (от имени работника) и право на оплачиваемые отпуска, в том числе, отпуск по болезни.

- **Работодатели и наемные работники, имеющие собственные счета**, заняты в неформальном секторе, когда их хозяйствующие субъекты относятся к неформальному сектору. Неформальный сектор представляет собой подгруппу домашних предприятий (не входящих в состав отдельных юридических лиц, не зависящих от их владельцев), которые производят товары или услуги для продажи на рынке и которые не имеют полного набора счетов и/или не зарегистрированы в соответствии с национальным законодательством.\*
- **Работающие члены семьи** уже по определению неформально заняты, независимо от того, работают они на предприятиях формального или неформального сектора.

Источник: МОТ, Руководящие принципы, касающиеся статистического определения неформальной занятости, 17-я Международная конференция статистиков труда (Женева), 2003 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_087622.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087622.pdf).

\* МОТ, Резолюция, касающаяся измерения занятости в неформальном секторе, 15-я Международная конференция статистиков труда (Женева) 1993 [https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_087484.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087484.pdf).

### ► Категории лиц, относящихся к неформальному сектору экономики в Узбекистане

- члены дехканских хозяйств, не уплачивающие взносы по государственному социальному страхованию, но фактически осуществляющие трудовую деятельность в дехканском хозяйстве;
- лица, самостоятельно занятые незарегистрированной предпринимательской деятельностью по оказанию платных услуг на дому (няни, горничные, домашние повара, водители, сторожа и др.);
- лица, работающие по найму у предпринимателей: члены их семей, лица без оформления трудовых отношений (строители, грузчики и др.), не уплачивающие взносы по государственному социальному страхованию.

**Критериями занятости в неформальном секторе являются:**

- занятость любой оплачиваемой деятельностью в неформальном секторе не менее 2 часов в неделю;

- регулярность занятости – наличие еженедельного дохода от занятости в неформальном секторе;
- наличие земельного участка площадью 10 соток, используемого для ведения личного подсобного хозяйства.

Источник: Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О совершенствовании методики определения численности населения, нуждающегося в трудоустройстве, включая методику обследования домохозяйств по вопросам занятости, а также разработки баланса трудовых ресурсов, занятости и трудоустройства населения» № 1011 от 22.12.2017.

► Таблица 1. Базовые индикаторы для оценки ситуации в сфере занятости в Узбекистане, 2020 г.

Показатель	тыс. чел.	Источник данных
Численность населения, всего	34,144.0	Государственный комитет по статистике
Трудовые ресурсы:	19,142.3	Государственный комитет по статистике
<b>включая</b>		
экономически активное население	14,797.9	Баланс трудовых ресурсов, МЗТО, 2020
экономически неактивное население	4,344.4	Баланс трудовых ресурсов, МЗТО, 2020
Занятое население	13,239.6	Баланс трудовых ресурсов, МЗТО, 2020
Незанятое население, всего	5,902.7	Трудовые ресурсы (19.142,3 тыс. чел.) минус занятое население (13.239,6 чел.)
<b>из них:</b>		
незанятое население, нуждающееся в трудоустройстве	1,558.3	Экономически активное (14.797,9 тыс. чел.) минус занятое население (13.239,6 тыс. чел.)
учащиеся и студенты	1,557.4	Баланс трудовых ресурсов, МЗТО, 2020
трудовые мигранты	1,838.2	Баланс трудовых ресурсов, МЗТО, 2020
другие категории (добровольно незанятые лица, женщины в декретном отпуске, по уходу за детьми в возрасте до 2-х лет и др.)	948.8	Баланс трудовых ресурсов, МЗТО, 2020

Источник: расчеты по данным Государственного комитета по статистике и Баланса трудовых ресурсов, 2020.

## ► 2. Защита в случае потери работы: правовое регулирование

---

Меры обеспечения защиты работников в случае потери работы регулируются:

- Законом Республики Узбекистан «О занятости населения». До 2021 года сфера занятости регулировалась версией закона, принятого в 1998 году (№ 616-I от 01.05.1998). Новая редакция закона была принята 22.10.2020 и вступила в силу 21.01.2021;
- Трудовым кодексом Республики Узбекистан (принят в 1995 году). Новая редакция кодекса проходит процедуры согласования, процесс принятия должен завершиться в 2021 году;
- Положением о порядке регистрации граждан в органах по труду, их трудоустройства, назначения и выплаты пособия по безработице (рег. Министерства юстиции Республики Узбекистан № 831 от 13.10.1999). Порядок будет изменен в соответствии с новой редакцией Закона «О занятости населения», принятой в 2020 году.

Лица, потерявшие работу, могут рассчитывать на следующие виды поддержки:

- I. Меры/программы поддержки (включая обязательное социальное страхование) в случае потери работы, предусмотренные законодательством.
- II. Поддержка уровня дохода тех, кто не имеет доступа к существующим программам в случае безработицы.
- III. Дополнительная разовая выплата в связи с карантинными ограничениями, связанными с пандемией COVID-19 (с 19.03.2020), в рамках антикризисных мер.

**I. Меры/программы поддержки (включая обязательное социальное страхование) в случае потери работы, предусмотренные законодательством:**

**1. Материальная поддержка безработных.** Безработными считаются лица от 16 лет и до пенсионного возраста (ст. 3 Закона Республики Узбекистан «О занятости населения», пенсионный возраст в Узбекистане составляет 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин), не имеющие работы или занятия, приносящих доход, ищущие работу и готовые приступить к работе, как только она будет предложена, либо пройти профессиональную подготовку, переподготовку или повышение квалификации. Для получения статуса безработного нужно зарегистрироваться в ЦСЗ в качестве лица, ищущего работу.

### ► Вставка 2. Лица, которые не могут получить статус безработного:

- а) лица, которые в течение первых 10 дней с даты регистрации в ЦСЗ дважды отказываются от работы, предложенной в качестве подходящей;
- б) лица, которые в течение первых 10 дней с даты регистрации не являются (без уважительной причины) в ЦСЗ для получения предложения подходящей работы;
- в) студенты учебных заведений, за исключением проходящих заочное обучение;

- ▶ г) инвалиды и пенсионеры, независимо от возраста и вида пенсии, а также лица, которые имеют право на пенсию в соответствии с законодательством, даже если они за ней не обращались;
- ▶ д) безработные женщины, ухаживающие за ребенком в возрасте до двух лет<sup>7</sup>;
- ▶ е) лица, приговоренные судом к исправительным работам без лишения свободы;
- ▶ ж) лица, желающие сменить работу, но которые на момент регистрации в ЦСЗ еще работают или числятся работниками предприятий любой организационно-правовой формы;
- ▶ з) руководители и члены фермерских хозяйств, а также лица, зарегистрированные в государственных органах как предприниматели без образования юридического лица;
- ▶ и) члены дехканских (фермерских) хозяйств, которые уплачивают взносы во внебюджетный Пенсионный фонд при Министерстве финансов Республики Узбекистан в качестве членов дехканских хозяйств.

Государство гарантирует безработным следующие виды материальной поддержки.

- ▶ Пособие по безработице.

Процедуры выплаты пособий по безработице в Узбекистане должны соответствовать международным требованиям (требованиям МОТ). Новая редакция Закона Республики Узбекистан «О занятости населения» направлена на дальнейшее усиление этого соответствия. В Таблице 2 приведены порядок выплаты и требования, необходимые для получения пособия по безработице, с учетом изменений, которые вступили в силу с 21.01.2021.

<sup>7</sup> Они имеют право получить три других вида поддержки: а) дородовые и послеродовые выплаты в течение 144 дней; б) разовое пособие по рождению ребенка и в) социальное пособие по уходу за ребенком в возрасте до двух лет (только если женщина до родов работала во внебюджетной организации, бюджетные организации такое пособие не платят).

► Таблица 2. Категории получателей и размер пособия по безработице, 2021

Категория безработных лиц	Действующий порядок (введен в действие с 21.01.2021)
<b>Размер пособия по безработице</b>	
Лица, потерявшие работу и заработок	50% средней заработной платы по прежнему месту работы, но не ниже МРОТ* и не выше средней заработной платы, сложившейся в Узбекистане на момент начисления пособия (при условии потери работы и заработка в течение последних 12 месяцев)
Лица, уволенные с военной службы, из органов внутренних дел, СГБ, Нацгвардии и других ведомств, где предусмотрена военная служба	50% средней заработной платы по прежнему месту работы, но не ниже МРОТ и не выше средней заработной платы, сложившейся в Узбекистане на момент начисления пособия (при условии потери работы и заработка в течение последних 12 месяцев)
Лица, ищущие работу впервые, и лица, которые не могут документально подтвердить трудовой стаж	Не менее 75% МРОТ
Лица, ищущие работу после длительного перерыва (более одного года)	1 МРОТ
Безработные беременные женщины (если время беременности не превышает 28 недель), независимо от наличия трудового стажа	1 МРОТ
<b>Предельный срок выплаты пособия по безработице</b>	
Лица, потерявшие работу и заработок или стремящиеся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва	Не более 26 календарных недель в течение 12-месячного периода
Лица, ранее не работавшие и ищущие работу впервые	
Безработные беременные женщины (если срок беременности не превышает 28 недель), независимо от наличия трудового стажа	
<b>Перечень оснований для прекращения выплаты пособия по безработице</b>	
Безработные лица	Получение безработными лицами: <ul style="list-style-type: none"> <li>► субсидий, направленных на привлечение к предпринимательской деятельности и развитие личных приусадебных земельных участков;</li> <li>► микрокредитов за счет средств Государственного фонда содействия занятости Республики Узбекистан и других источников</li> </ul>
Законность получения пособия по безработице	Пособие перестает выплачиваться в случае: <ul style="list-style-type: none"> <li>► получения пособия обманным путем;</li> <li>► временной трудовой деятельности безработного за пределами страны;</li> <li>► регистрации безработного в качестве самозанятого.</li> </ul>

Источник: авторы

Примечание: \* МРОТ (минимальный размер оплаты труда, до 01.02.2020 – минимальный размер заработной платы) не отражает прожиточный минимум, а применяется в сфере трудовых отношений для определения размера должностных окладов, надбавок, доплат, гонораров, компенсационных выплат, удержаний, определения нуждаемости семьи в социальной поддержке и размера пособия по безработице. С 01.02.2021 МРОТ равен 747 300 сум в месяц (около 65 долларов США). По данным Государственного комитета по статистике, средняя месячная заработная плата по стране в I квартале 2021 года составила 2,8 миллиона сум (267,3 доллара США по курсу Центрального банка на 31.03.2021).

► **Стипендия в период профессиональной подготовки, переподготовки или повышения квалификации и включение этого периода в трудовой стаж.** Стипендия составляет:

- а) для потерявших работу по инициативе работодателя (зарегистрированных в ЦЗ) – в первые 3 месяца обучения – не менее средней заработной платы по последнему месту работы;
- б) для других категорий потерявших работу – 50% средней заработной платы по последнему месту работы, но не ниже минимальной заработной платы, установленной законодательством, и не выше средней заработной платы по стране;
- в) для не работающих длительное время (более 1 года), впервые ищущих работу и нуждающихся в переобучении – не ниже пособия по безработице, предусмотренного для этой категории, и не выше минимальной заработной платы, установленной законодательством.

Льготы не могут быть получены одновременно. Если безработный начинает обучение, он получает стипендию, но не получает пособие по безработице. Принятые кандидаты обучаются профессии в центрах профессионального обучения<sup>8</sup> в течение 40 недель. Полученный диплом является эквивалентом диплома о среднем профессиональном образовании и может быть использован при найме на работу.

► **Материальная помощь безработным, утратившим право на получение пособия по безработице в связи с истечением периода его выплаты<sup>9</sup>.** Помощь предназначена для оплаты:

- а) проезда на общественном транспорте – если расстояние от места жительства безработного до места предлагаемой работы выше предела транспортной доступности<sup>10</sup>;
- б) стоимости (или части стоимости) питания в стационарном лечебном учреждении;
- в) стоимости (или части стоимости) жилищно-коммунальных услуг;
- г) ритуальных услуг, связанных со смертью члена семьи безработного или его самого.

► **Участие в общественных работах<sup>11</sup>.** Безработные могут участвовать в оплачиваемых общественных работах на основе срочного трудового договора сроком до двух месяцев с правом продления. При этом гарантированы: а) включение периода общественных работ в трудовой стаж; б) оплата труда<sup>12</sup>; в) право на пенсионное обеспечение; г) право на пособие по временной нетрудоспособности (больничный лист). Участники общественных работ освобождены от уплаты социального налога и налога на доход, полученный из Фонда общественных работ.

► **Компенсация затрат в связи с добровольным переездом на работу в другую местность по предложению службы занятости (ЦЗ).** Возмещению подлежат: а) расходы по переезду и провозу имущества; б) расходы по устройству на новом месте; в) иные расходы, понесенные работником, по соглашению с работодателем.

8 Центры находятся в подчинении Министерства занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан. Руководство по содержанию и методике обучения обеспечивает Министерство высшего и среднего специального образования Республики Узбекистан.

9 Источник: Положение «О порядке, размерах и условиях оказания материальной помощи безработным гражданам, выделяемой из средств Государственного фонда содействия занятости» (рег. Минюст № 548 от 23.11.1998).

10 Предел транспортной доступности определяется государственным органом власти на местах (хокимиятом).

11 Источник: Положение «О порядке организации оплачиваемых общественных работ» к Постановлению Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об организации деятельности Фонда общественных работ при Министерстве занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан» № 799 от 05.10.2017.

12 Если общественные работы организованы бюджетными структурами, месячная заработная плата участника работ не должна превышать 5 МРОТ. Если инициаторами общественных работ являются бизнес-организации или ННО, Фонд общественных работ возмещает им до 50% расходов (но не более 2,5 МРОТ на одного человека в месяц).



## 2. Помощь в трудоустройстве. Государство предоставляет:

► **Дополнительные гарантии для трудоустройства лиц, не способных на равных условиях конкурировать на рынке труда.** К таким лицам относятся:

- а) одинокие/многодетные родители, имеющие детей в возрасте до 14 лет и детей-инвалидов;
- б) молодые люди, окончившие средние и высшие учебные заведения по государственным грантам;
- в) уволенные со срочной военной службы из Вооруженных Сил Республики Узбекистан;
- г) инвалиды;
- д) лица предпенсионного возраста (за 2 года до выхода на пенсию);
- е) освобожденные из мест лишения свободы или прошедшие принудительное лечение;
- ж) жертвы торговли людьми;
- з) выпускники домов «Мехрибонлик» (государственные воспитательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей).

Дополнительные гарантии предполагают резервирование рабочих мест (квоты) путем выделения работодателями числа рабочих мест (10% от среднесписочной численности работников предприятия, в том числе 3% – для лиц с ограниченными возможностями) для трудоустройства этих категорий граждан<sup>13</sup>.

► **Субсидии и гранты работодателям для приема на работу и обучение**<sup>14</sup>.

**Субсидии** выделяются:

- а) работодателям – для погашения расходов по переподготовке работников, принятых на работу по направлению ЦСЗ – в течение 6 месяцев – в размере 4 БРВ (базовая расчетная величина)<sup>15</sup> на каждого работника;
- б) безработным, желающим заниматься предпринимательством и прошедшим регистрацию в ЦСЗ – для погашения расходов, связанных с налаживанием бизнеса – в размере 10 БРВ;
- в) организациям и компаниям, принявшим на работу лиц из нуждающихся слоев населения свыше минимального числа квотированных рабочих мест – в течение 12 месяцев – в размере 2 БРВ;
- г) безработным – для погашения расходов на приобретение средств и орудий труда (теплиц, посадочных материалов, средств орошения) – от 3 до 10 БРВ.

13 Источник: Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка установления и резервирования минимального количества рабочих мест для трудоустройства лиц, нуждающихся в социальной защите и испытывающих затруднения в поиске работы и неспособных на равных условиях конкурировать на рынке труда» № 965 от 05.12.2017.

14 Порядок выделения субсидий и грантов утвержден приказом министра занятости и трудовых отношений (рег. № 3163 от 31.05.2019). Порядок принят во исполнение Постановления Президента Республики Узбекистан «О государственном заказе по обеспечению занятости населения и организации новых рабочих мест в 2019 году» № 4227 от 05.03.2019.

15 Базовая расчетная величина (БРВ) применяется при определении размера налоговых платежей, сборов, штрафов, госпошлин, платежей за государственные услуги и патент (лицензию) на занятие определенным видом предпринимательской деятельности и других платежей. В настоящее время размер БРВ равен 245 000 сумов.

**Гранты** предоставляются для финансирования:

а) затрат учреждений профессионального образования – на профессиональную переподготовку незанятых лиц, особенно вернувшихся из трудовой миграции, девушек и женщин из малообеспеченных семей;

б) повышения квалификации работников фермерских и дехканских хозяйств, владельцев приусадебных земель в сфере агротехнологий, животноводства, садоводства, овощеводства, птицеводства, рыбоводства и пчеловодства в центрах профессионального образования, колледжах и т. п.

► **Льготные микрокредиты** в размере до 500 БВР сроком до 3 лет с льготным периодом 6 месяцев<sup>16</sup> предоставляются субъектам малого предпринимательства, фермерским и дехканским хозяйствам, субъектам семейного предпринимательства:

а) для организации труда в личных подсобных и дехканских хозяйствах – покупки семян, саженцев, скота и птицы, теплиц, инвентаря, оросительных устройств и др.;

б) для приобретения мини-оборудования и сырья для переработки, хранения и фасовки сельхозпродукции, производства стройматериалов, потребительских товаров;

в) для создания и оснащения предприятий в сфере услуг (бытовых, ремонтных, медицинских и др.);

г) для развития надомного труда, особенно среди женщин, в сельских районах.

Выплаты по **выходному пособию и резервированию рабочих мест для уязвимых категорий граждан** финансируются работодателями; **материальная поддержка безработных** (без общественных работ) и **программы помощи в трудоустройстве** – за счет Государственного фонда содействия занятости, а общественные работы – за счет Фонда общественных работ при Министерстве финансов Республики Узбекистан.

## II. Поддержка уровня дохода тех, кто не имеет доступа к существующим программам защиты в случае безработицы.

Некоторым категориям работников, которые не охвачены системой социального страхования или программами поддержки занятости, в случае потери работы может быть обеспечено гарантированное получение дохода в виде социальных пособий, но только при условии соблюдения соответствия существующим критериям для получения адресной социальной помощи. Теоретически к этим категориям относятся лица, занятые в неформальном секторе.

► **Социальные пособия**<sup>17</sup>:

1) пособие по уходу за ребенком в возрасте до двух лет;

2) пособие семьям с несовершеннолетними детьми;

3) пособие по бедности (материальная помощь).

Пособия предназначены семьям, в которых среднемесячный совокупный доход на каждого члена семьи не превышает 52,7% среднемесячного МРОТ (за последние 3 месяца, предшествующие месяцу обращения). Заявления на получение социальных пособий подают в органы самоуправления граждан на местах (махаллинские комитеты). Пособия назначают в Пенсионном

16 С 01.01.2020 по ставке рефинансирования. С 01.01.2021 по ставкам банков с использованием компенсационного механизма по процентным расходам. Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по совершенствованию и повышению эффективности работы по обеспечению занятости населения» № 3856 от 14.07.2018.

17 Источник: Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты социальных пособий и материальной помощи малообеспеченным семьям».

фонде при Министерстве финансов Республики Узбекистан и выплачивают из средств государственного бюджета<sup>18</sup>.

В течение последних лет приняты меры по стимулированию добровольного участия неформально занятых лиц в системе социального страхования. Неформально занятые могут уплатить разовый взнос (в процентном отношении к БВР) в Пенсионный фонд и претендовать на получение государственной пенсии по возрасту. К ним относятся: а) трудовые мигранты (с 2021 года приравнены к самозанятым лицам)<sup>19</sup>; б) лица, занимающиеся выращиванием крупного рогатого скота или домашней птицы<sup>20</sup>; в) члены дехканских хозяйств и владельцы приусадебных участков<sup>21</sup>; г) ремесленники и ученики школ «Устоз-шогирд»; д) самозанятые<sup>22</sup>. Однако этот механизм не распространяется на случай потери работы.

► **Выходное пособие по увольнению предусмотрено только в следующих случаях:**

- а) недобровольное увольнение (по инициативе работодателя в связи с изменением технологии, организации производства и труда; сокращением объема работ, повлекшим изменение штата; ликвидацией предприятия – ст. 100 Трудового кодекса Республики Узбекистан);
- б) достижение работником пенсионного возраста при наличии права на получение государственной пенсии по возрасту;
- в) призыв работника на военную или альтернативную службу;
- г) восстановление на работе сотрудника, который ранее выполнял эту работу;
- д) прекращение трудового договора в связи с отказом работника от продолжения работы в новых условиях труда;
- е) прекращение трудового договора с совместителями в связи с приемом другого работника, не являющегося совместителем.

Таким образом, лишь небольшая доля работников, в основном в бюджетных организациях, имеет возможность получить выходное пособие. Законодательство требует уведомить работника за два месяца до увольнения или предоставить ему денежную компенсацию за этот период.

Выходное пособие выплачивается в размере среднемесячной заработной платы за последний год работы. Кроме того, предоставляются **материальная компенсация за неиспользованный отпуск и дополнительная материальная поддержка на период поиска работы** в виде:

- среднемесячной заработной платы, но не более чем на 2 месяца;
- среднемесячной заработной платы на третий месяц при условии, что работник в течение 30 дней после прекращения трудового договора встал на учет в местном ЦСЗ в качестве лица, ищущего работу, и не трудоустроен к моменту наступления третьего месяца.

18 Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах поддержки населения, отраслей

19 экономики и субъектов предпринимательства в период коронавирусной пандемии» № 5978 от 03.04.2020.

20 Трудовым мигрантам засчитывается трудовой стаж для начисления пенсии, если они оплатили разовый социальный налог за год в размере 4,5 БВР. Однако этот механизм не распространяется на другие случаи социального страхования (болезнь, потеря работы), которые не менее актуальны для неформального рынка труда Узбекистана.

21 Этим лицам засчитывается трудовой стаж для начисления пенсии, если они уплатили разовый социальный взнос за год в размере 1 БВР. Механизм не распространяется на другие случаи социального страхования (болезнь, потеря работы).

22 Этим лицам засчитывается трудовой стаж для начисления пенсии, если они уплатили разовый социальный взнос за год в размере 1 БВР. Механизм не распространяется на другие случаи социального страхования (болезнь, потеря работы).

Работодатели финансируют выходные пособия и несут ответственность за резервирование рабочих мест для лиц, неконкурентоспособных на рынке труда. Материальная помощь безработным и программы содействия занятости финансируются Государственным фондом содействия занятости при МЗТО. Общественные работы финансируются Государственным фондом общественных работ при Министерстве финансов Республики Узбекистан.

### III. Дополнительная разовая выплата в связи с карантинными ограничениями, связанными с пандемией COVID-19 (с 19.03.2020), в рамках антикризисных мер.

Для уменьшения рисков, связанных с карантинными ограничениями, правительство приняло решение о выплате единовременного пособия следующим категориям граждан<sup>23</sup>:

- лицам, обратившимся в ЦСЗ с просьбой о трудоустройстве в период после 01.03.2020, зарегистрированным в национальной базе «Mehnat.uz»<sup>24</sup> как ищущие работу;
- лицам, которые не смогли выехать для трудоустройства в зарубежные страны, зарегистрированным в базе «Labor migration»<sup>25</sup> или имеющим миграционную карту с отметкой «Работа» или документ о разрешении на трудоустройство (патент) за 2019 год;
- лицам, оставшимся временно безработными, имеющим приказ работодателя об увольнении или отпуске без содержания с датой не ранее 01.03.2020, зарегистрированным в Единой национальной системе труда<sup>26</sup> или подтвержденным налоговыми органами.

Таким образом, **модель защиты от потери работы состоит из трех основных компонентов:**

- 1) **обязательное государственное социальное страхование**, представленное выплатой пособий по безработице и программами обучения и переобучения безработных. Четыре института вовлечены в процесс администрирования этих программ: налоговые инспекции занимаются сбором обязательных страховых взносов, центры содействия занятости принимают и обрабатывают заявления на получение пособий по безработице, Министерство финансов Республики Узбекистан выделяет и направляет средства для выплаты пособий по безработице через Фонд содействия занятости при Министерстве занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан;
- 2) **программы рынка труда**. Наиболее активные программы были введены с 2017 года;
- 3) **выходное пособие**. Этот вид поддержки незначителен, так как предусмотрен для тех, кто уволен недобровольно и в особых случаях. Трудно количественно определить общий размер выходного пособия, поскольку данные по предприятиям отсутствуют.

**Общий охват мерами защиты в случае потери работы составляет 1 159 981 человек или 8,8% от общей численности занятого населения** (без учета получающих выходное пособие). Участвующие в общественных работах составляют 45% общего охвата, претенденты на новые

23 В соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по материальной поддержке слоев населения, нуждающихся в помощи и социальной защите в период коронавирусной пандемии» № 6038 от 30.07.2020.

24 Информационно-компьютерный центр «Mehnat.uz» при МЗТО. Представляет собой единую базу данных в информационной системе «Единая национальная система труда».

25 База «Labor migration» при МЗТО – единая база данных о гражданах Узбекистана, находящихся в трудовой миграции за рубежом в информационной системе «Единая национальная система труда».

26 «Единая национальная система труда» – межведомственный программный комплекс при МЗТО, представляющий собой совокупность ресурсов, технологий и средств связи, посредством которой осуществляется сбор, хранение и обработка информации о зарегистрированных трудовых договорах, трудовом стаже работников (электронная трудовая книжка); вакансиях; структуре спроса и предложения на рабочую силу в разрезе регионов и отраслей.

рабочие места – 37% (Таблица 3, часть I). Обе программы имеют низкий уровень потенциала с точки зрения создания устойчивых и достойных рабочих мест. При этом эффективность второй программы (государственный заказ на создание новых рабочих мест) оценить сложно, поскольку поддержка оказывается в виде льгот и преференций, а не в виде финансирования.

► Таблица 3. Виды поддержки в случае потери работы: категории, охват, объем выплат и источники финансирования, 2020.

Виды поддержки (инструменты)	Охват		Общий объем выплат, млн. сум	Размер выплат		Источник финансирования
	чел.	в % к занятому населению		Средний размер выплаты, тыс. сум	Средняя выплата/средняя заработная плата по стране, %*	
<b>I. Инструменты поддержки (в том числе социальное страхование) в соответствии с действующим законодательством: для работников формального сектора экономики</b>						
Выходное пособие и сопутствующие выплаты	н/п	н/п	н/п			Средства работодателей
Пособие по безработице	89 651	0.7%	22312.6	248.9	9.3%	Фонд содействия занятости при МЗТО (взносы социального страхования, дополняемые средствами из госбюджета)
Стипендия в период переподготовки и повышения квалификации безработных лиц и лиц, желающих получить профессию	52 217	0.4%	25511.0	488.6	18.3%	
Материальная помощь безработным, утратившим право на получение пособия по безработице	-	-	-	-	-	
Компенсация затрат в связи с переездом на работу в другую местность	-	-	-	-	-	
Субсидии работодателям на заработную плату участникам общественных работ	521 732	3.9%	496303.3	951.3	35.7%	
Резервирование рабочих мест (квоты) для уязвимых категорий граждан	507	0.0%	1143.7	2255.8	84.6%	Средства работодателей
Субсидии для регистрации в качестве предпринимателя	6 491	0.04%	1699.0	261.7	9.8%	Госбюджет и банки
Субсидии работодателям по возмещению затрат на перекавалификацию работников	4 481	0.03%	9778.4	2182.2	81.8%	Фонд содействия занятости при МЗТО
Субсидии собственникам фермерских хозяйств	35 702	0.3%	109467.6	3066.2	114.9%	
Предвыездная подготовка трудовых мигрантов	21 400	0.2%	н/п	-	-	

Виды поддержки (инструменты)	Охват		Общий объем выплат, млн. сум	Размер выплат		Источник финансирования
	чел.	в % к занятому населению		Средний размер выплаты, тыс. сум	Средняя выплата/средняя заработная плата по стране, %*	
<b>Итого: 11 инструментов</b>	<b>732 181</b>	<b>5,6%</b>	-	-	-	
Госзаказ по созданию новых рабочих мест	427 800	3,2%	н/п	-	-	В форме льгот и привилегий
<b>Итого: 12 инструментов</b>	<b>1 159 981</b>	<b>8,8%</b>				
<b>II. Инструменты поддержки дохода категорий граждан, не охваченных социальным страхованием и отвечающих критерию малообеспеченности: социальные пособия</b>						
Пособие по уходу за ребенком в возрасте до двух лет	399 800	3,0%	1806661.3	376576.1	14,1%	Госбюджет
Пособие семьям с детьми в возрасте до 14 лет	700 933	5,3%	1277220.8	131 000.0 – 304 000.0	4,9% – 11,4%	
Материальная помощь	100 000	0,8%	367517.7	326 000.0 – 653 000.0	4,9% – 11,4%	
<b>Итого: социальные пособия</b>	<b>1 200 733</b>	<b>9,1%</b>				
<b>III. Разовая социальная поддержка (единовременное пособие в период карантинных ограничений, связанных с пандемией COVID-19) **</b>						
Разовое пособие лицам, обратившимся в ЦСЗ после 01.03.2020	-	-	-	н/п	н/п	Госбюджет
Разовое пособие лицам, не уехавшим в зарубежные страны (не ставшим трудовыми мигрантами)	-	-	-	н/п	н/п	
Разовое пособие лицам, оставшимся временно безработными	-	-	-	н/п	н/п	
<b>Итого: 1 инструмент</b>	<b>650,0</b>	<b>4,9%</b>		н/п	н/п	

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

Примечания:

\* Среднемесячная номинальная заработная плата по стране в 2020 году составила 2 667 600 сум. Источник: Государственный комитет по статистике Республики Узбекистан. Индикатор рассчитан только по предприятиям корпоративного сектора (предприятиям и организациям, имеющим статус юридических лиц). Индивидуальные предприниматели, самозанятые, трудовые мигранты и другие категории некорпоративного сектора (не имеющие статуса юридического лица) не предоставляют данные Государственному комитету по статистике Республики Узбекистан. Соответственно, они не отражены в показателе среднемесячной номинальной заработной платы по стране.

\*\*В соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по материальной поддержке слоев населения, нуждающихся в помощи и социальной защите в период коронавирусной пандемии» № 6038 от 30.07.2020.

## ► 3. Проблемы сложившейся модели защиты от потери работы

---

Сложившаяся модель защиты от потери работы имеет ряд ограничений и проблем.

**1. Низкий уровень охвата защитой от потери работы, особенно работников неформального сектора экономики.** В целом, в мире защита от безработицы работников формального сектора экономики осуществляется на высоком уровне (Таблица 5), что достигается за счет выплаты выходных пособий (средства работодателей) и обязательного социального страхования (взносы работодателей и работников).

Поскольку защита от безработицы обеспечивается на основе официально признанных трудовых отношений, работники неформального сектора экономики и неформальные работники формального сектора, которые зачастую являются наиболее уязвимыми группами на рынке труда, не охвачены этой защитой. В некоторых случаях такие работники могут получить доступ к социальным пособиям, направленным на предупреждение и сокращение бедности. Однако работники, занятые в неформальном секторе, в наименьшей степени защищены от потери работы. Такое положение получило в литературе название «феномен отсутствующей середины» (“missing middle”).

Ситуация в Узбекистане другая. Уровень охвата защитой от потери работы занятых в формальном секторе низкий – 8,8% от общего числа занятых. Неформально занятые не охвачены обязательным социальным страхованием. В случае потери работы они могут претендовать на получение социальных пособий, но на практике такой доступ ограничен. Это связано с тем, что работники чаще всего признаются «недостаточно бедными», так как имеют активы, не позволяющие претендовать на получение пособий в соответствии с методикой оценки нуждаемости. Охват малообеспеченных категорий граждан социальными пособиями (из средств государственного бюджета) сравним со среднемировым уровнем охвата таких категорий.

**2. Двойственность критериев предоставления пособия по безработице.** В правовом смысле пособия по безработице являются инструментом обязательного социального страхования. Это означает, что пособия имеют право получать безработные лица, которые до потери работы вносили страховые взносы сами, а также за них вносили взносы работодатели (в Фонд содействия занятости), то есть работники формального сектора. Однако пособия по безработице часто получают лица, которые не имеют или не имели трудового стажа и истории уплаты страховых взносов, то есть любой безработный<sup>27</sup>. Такая практика снижает финансовую устойчивость системы, поскольку нарушается равновесие между размером взносов обязательного социального страхования, поступающих в Фонд содействия занятости, и размером выплачиваемых пособий по безработице.

---

27 Источник: Итоги вебинара, состоявшегося 13.11.2020 под эгидой Совместной программы ООН по укреплению социальной защиты в Узбекистане и при поддержке регионального офиса МОТ в Бангкоке. В работе вебинара приняли участие представители центров содействия занятости из всех регионов Узбекистана, непосредственно администрирующие вопросы назначения и выплат пособий по безработице.

Совершенствование механизма назначения и выплаты пособий по безработице стало более актуальным в 2021 году после принятия новой редакции Закона Республики Узбекистан «О занятости населения». Размер пособия по безработице повысился до уровня МРОТ (до 747 300 сум, что в 3 раза больше по сравнению с размером пособия в 2020 году – 239 000 сум). По оценкам центров содействия занятости, это повысит спрос на пособия по безработице в 2-3 раза<sup>28</sup>.

**3. Сокращение финансового потенциала системы обязательного социального страхования в связи с реформой налоговой системы.** До 2019 года социальное страхование финансировалось за счет обязательных страховых взносов работников и работодателей (Таблица 4), дополненных средствами из государственного бюджета. Изменения в налоговой системе, которые начались с 2019 года и были закреплены в новой редакции Налогового кодекса Республики Узбекистан (введен в действие с 01.01.2020), привели к существенным изменениям в системе социального страхования:

- с 2019 года работники перестали платить взносы на социальное страхование. До 2019 года они отчисляли 8% от начисленной заработной платы во внебюджетный Пенсионный фонд и 2% от суммы налога на доход физических лиц – на индивидуальный накопительный пенсионный счет (ИНПС) в Народном банке<sup>29</sup>. С 2019 года работники перестали отчислять страховые взносы во внебюджетный Пенсионный фонд, а ставка страхового взноса на ИНПС снизилась с 2% до 0,1%, то есть в 20 раз (Таблица 4, 2019 год, категория «Для работников»);
- с 2019 года объем страховых отчислений от работодателей уменьшился. Работодатели продолжили делать отчисления, но по сниженным ставкам. Особенно это коснулось субъектов малого и микробизнеса, которые обеспечивают преобладающую долю занятости в стране. Для этих субъектов ставка отчислений на социальное страхование снизилась с 15% в 2018 году до 12% в 2019 году (Таблица 4, 2019 год, категория «Для работодателей»);
- с 2020 года объем страховых отчислений от работодателей уменьшился еще значительней. Это произошло из-за того, что ставка страховых взносов была снижена до 12% даже для предприятий, которые в 2019 году вносили страховые взносы по ставке 25% (госпредприятия, предприятия с долей государства в уставном фонде 50% и более, а также в уставном фонде которых 50% и более принадлежит юридическому лицу с долей государства 50% и более, их подразделения (Таблица 4, 2019–2020 гг., выделено кругами).

<sup>28</sup> Источник: Оценка, озвученная в ходе вебинара 13.11.2020.

<sup>29</sup> Законодательно определены две категории граждан: 1) уплачивающие обязательные взносы на ИНПС – все, кто работает по трудовому и гражданско-правовому договору; 2) уплачивающие взносы на ИНПС добровольно – физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью (индивидуальные предприниматели, члены дехканских хозяйств и др.). На средства, имеющиеся на ИНПС, начисляется процентный доход. Открытие ИНПС осуществляется в соответствии с Законом Республики Узбекистан «О накопительном пенсионном обеспечении граждан» № 702-II от 02.12.2004, Положением «О порядке открытия и ведения ИНПС граждан в Народном банке и внесения на них обязательных и добровольных взносов» от 21.12.2004, Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 238 от 26.03.2018, в котором утвержден регламент по постановке на учет граждан в накопительной пенсионной системе.



► Таблица 4. Ставки взносов на социальное страхование и распределение страховых поступлений в 2018–2020 гг. (до и после внедрения новой редакции Налогового кодекса Республики Узбекистан с 1 января 2020 года)

До 2018 года*		С 1 января 2019 года**		С 1 января 2020 года***	
Название налога и ставка отчислений	Распределение страховых взносов	Название налога и ставка отчислений	Распределение страховых взносов	Название налога и ставка отчислений	Распределение страховых взносов
<b>ДЛЯ РАБОТОДАТЕЛЕЙ</b>					
<p><b>Единый социальный платеж от Фонда оплаты труда</b></p> <p>15% - для малых и микропредприятий</p> <p>25% - остальные плательщики</p>	<p><b>По малым/микропредприятиям:</b> 14,8% - в Пенс.Фонд 0,1% - в ФСЗ 0,1% - в Совет Федерации профсоюзов</p> <p><b>Остальные плательщики</b> 24,8% - в Пенс.Фонд 0,1% - в ФСЗ 0,1% - в Совет Федерации профсоюзов</p>	<p><b>Единый социальный платеж от Фонда оплаты труда</b></p> <p>25% - для бюджетных организаций, государств. предприятий и юрлиц с долей государства</p> <p>12% - остальные плательщики</p>	<p><b>Для бюджетных и предприятий с госдолей:</b> 99,2% - в Пенс.Фонд 0,4% - в ФСЗ 0,4% - Совет Федерации профсоюзов</p> <p><b>Остальные плательщики:</b> 98,4% - в Пенсион.Фонд 0,8% - в ФСЗ 0,8% - Совет Федерации профсоюзов</p>	<p><b>Социальный налог от Фонда оплаты труда</b></p> <p>25% - для бюджетных организаций</p> <p>12% - для гос. предприятий, юр. лиц с долей государства и остальных плательщиков с учетом эффекта COVID-19****</p>	<p><b>Для бюджетных:</b> 99,2% - в Пенс.Фонд 0,4% - в ФСЗ 0,4% - в Фонд содействия профсоюзов</p> <p><b>По предприятиям с госдолей и остальным плательщикам:</b> 98,4% - в Пенс.Фонд 0,8% - в ФСЗ 0,8% - Совет Федерации профсоюзов</p>
<b>ДЛЯ РАБОТНИКОВ</b>					
<p>Налог на доход физических лиц по прогрессивной шкале</p>	<p>1) В Пенсионный Фонд - 8% от начисленной заработной платы</p> <p>2) На ИНПС - 2% от начисленного налога на доход</p>	<p>Единая ставка налога на доходы физических лиц (12%).*****</p> <p>Для тех, кто производит отчисления добровольно – взнос можно уплатить в любом размере.</p>	<p>0,1% - на ИНПС (внутри 12%-го отчисления)</p>	<p>Единая ставка налога на доходы физических лиц (12%).</p> <p>Для тех, кто производит отчисления добровольно – взнос можно уплатить в любом размере.</p>	<p>0,1% - на ИНПС (внутри 12% -го отчисления)</p>

Источник: авторы

Примечания:

\* Источник: Приложение № 23 к Постановлению Президента Республики Узбекистан «О прогнозе макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2018 год» № 3454 от 29.12.2017.

\*\* Источник: Приложение № 8 к Постановлению Президента Республики Узбекистан «О прогнозе макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2019 год и бюджетных ориентиров на 2020–2021 годы» № 4086 от 26.12.2018.

\*\*\* Источник: Пункт 11 Постановления Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению исполнения Закона Республики Узбекистан «О государственном бюджете Республики Узбекистан на 2020 год и бюджетные ориентиры на 2021–2022 годы» № 4555 от 30.12.2019.

\*\*\*\* В целях противодействия влиянию пандемии COVID-19 в мае–июне 2020 года ставка социального налога снижена с 12% до 1% для микрофирм и малых компаний (Указ Президента Республики Узбекистан «Об очередных мерах по поддержке населения и субъектов предпринимательства в период коронавирусной пандемии» № 5996 от 18.05.2020). В июле льгота была продлена до конца 2020 года (Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах поддержки населения, субъектов предпринимательства, сферы общественного питания, торговли и услуг для снижения негативного воздействия коронавирусной пандемии» № 6029 от 20.07.2020).

\*\*\*\*\* До 2019 года в стране действовала прогрессивная шкала налогообложения дохода физических лиц. С 2019 года введена единая ставка налогообложения дохода физических лиц. Источник: Указ Президента Республики Узбекистан «О концепции совершенствования налоговой политики Республики Узбекистан» № 5468 от 29.06.2018.

Цель изменения налогообложения – снижение налогового бремени для стимулирования формализации неформального сектора. Однако переход на социальный налог для работодателей и отмена страховых взносов для работников сократили финансовый потенциал государственного социального страхования, несмотря на то, что сам размер страховых взносов в Фонд содействия занятости даже увеличился (с 0,1% в 2008 году до 0,4–0,8% в 2019–2020 годах). В результате страховой компонент пособий по безработице, который уже был недостаточным из-за низких взносов в Фонд содействия занятости до 2019 года, после 2019 года начал исчезать даже в части финансирования выплаты пособий для лиц, занятых в формальном секторе. Учитывая, что модель налогообложения, скорее всего, не изменится в ближайшие годы, **определение источников финансирования социального страхования станет сложной проблемой с точки зрения обеспечения устойчивости защиты в целом, включая защиту от потери работы.**

## ► 4. Мировой опыт страхования от потери работы: применимость для Узбекистана

---

К настоящему времени около 80 стран применяют страхование от безработицы. Эта отрасль социального обеспечения исторически развивалась позже других из-за технических и административных трудностей, в частности из-за необходимости обеспечения удовлетворительного функционирования государственных служб занятости.

**Развитые страны.** Цель страхования от безработицы – обеспечение гарантированного дохода и замещения дохода лицам, потерявшим заработок из-за неспособности получить подходящую работу, которые хотят и могут работать, ищут работу. В большинстве случаев страховые взносы выплачиваются работодателями и работниками. Работник, который соответствует минимальным требованиям по длительности занятости и сумме внесенных страховых взносов, имеет право на пособие по безработице. Размер пособия составляет 40–75% от заработной платы работника на последнем рабочем месте, пособие выплачивается при условии, что получатель активно ищет новую работу. Основная критика систем страхования от безработицы сводится к тому, что они препятствуют социальной эффективности, поскольку получатели пособий могут медлить с поиском работы. Однако исследования показывают, что плюсов все же больше. Во-первых, высокий размер пособия позволяет безработным поддерживать приемлемый уровень качества жизни в период поиска новой работы. Во-вторых, длительный срок выплаты пособий позволяет потратить больше времени на поиск работы, соответствующей опыту и образованию, и не принимать первое попавшееся предложение. В-третьих, системы страхования от безработицы работают как автоматический макроэкономический стабилизатор, способствуя росту совокупного спроса во время рецессий, вызванных шоками (например, пандемией COVID-19).

### ► Вставка 3. Страхование от потери работы в развитых странах: от добровольной к обязательной схеме

Страхование от безработицы впервые возникло в Европе. Инициаторы страхования – профсоюзы – предложили добровольную систему страхования и пособия безработным членам как способ противостоять снижению заработной платы в период экономического спада. Изъяны системы, контролируемой профсоюзами, проявились в 1920-х годах. Членство зачастую разрешалось только высокооплачиваемым работникам, а простые рабочие оставались без страховки. Продолжительная и массовая безработица в межвоенные годы привела к росту числа претендентов на пособия и быстро исчерпала средства профсоюзов. Возникла необходимость вмешательства государства в обеспечение и финансирование страхования от безработицы. Модели, принятые в 1920-х годах, представляли собой либо гентскую систему страхования (названа в честь города Гент в Бельгии, где система была впервые реализована в 1901 году) – государственные субсидии для добровольных систем под контролем профсоюзов, либо обязательные государственные системы. В 1920-х годах гентская модель была доминирующей в Европе (Бельгия, Нидерланды, Франция, Швейцария). Однако после Второй мировой войны большинство стран заменило гентскую систему обязательным страхованием, которое было внедрено в Австрии, Италии, Велико-

британии и Германии. Сегодня в развитых странах членство в фондах страхования от безработицы обязательно для большинства работников, а сами системы управляются государством. Добровольное страхование от безработицы, контролируемое фондами, связанными с профсоюзами, осталось лишь в Дании, Швеции и Финляндии.

На создание систем страхования от безработицы в других развитых странах повлияли экономические кризисы. США и Канада создали свои системы в 1935 и 1940 гг. в ответ на Великую депрессию 1930-х годов. Расширение страхования занятых лиц в Корею в 1998 году было вызвано Азиатским финансовым кризисом 1997 года.

Источник: Сравнительный обзор опыта страхования от потери работы и занятости в Азии и во всем мире/ John Carter, Michel Bedard, Celine Peyron Bista. Promoting and Building Unemployment Insurance and Employment Services in ASEAN, ILO Regional Office for Asia and the Pacific. – Bangkok: ILO, 2019.

**В развивающихся странах** системы страхования от безработицы начали создаваться намного позже и охватывали занятых в формальном секторе экономики. Страхование решает не только задачу обеспечения финансовой защиты безработных, но и возвращения их на рынок труда (программы переобучения, льготные кредиты для начала бизнеса и т. п.). Постепенно пришло осознание, что для обеспечения социальной устойчивости общества страхование от потери работы должно распространяться и на работников неформального сектора экономики.

**Можно выделить два основных подхода, которые использовались для решения этой задачи.** Подходы не являются взаимоисключающими и могут дополнять друг друга. В целом, развивающиеся страны, которые успешно расширили охват защитой от безработицы, объединили два подхода в стратегиях, которые следуют принципу универсальной социальной защиты с учетом вклада разных групп населения. Результаты: а) повышение уровня защиты от безработицы для работников неформального сектора; б) содействие переходу работников неформального сектора к формальной экономике.

**Первый подход** можно сформулировать как **«расширение социальной защиты от безработицы путем формализации»**<sup>30</sup>. Он предполагает использование уже имеющихся инструментов социальной защиты для групп работников, которые близки к формальной экономике и имеют потенциал для уплаты страховых взносов и, следовательно, могут быть относительно легко охвачены социальной защитой. Стратегия включает:

- *усиление/изменение законодательства* для расширения действия норм социального страхования на такие группы работников;
- *совершенствование* механизма внесения страховых взносов путем: а) устранения административных препятствий по внесению взносов работниками; б) адаптации ставок взносов и пакетов пособий к уровню дохода и нуждам работников.

30 Источник: Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience, ILO, 2019.

Примеры использования этого подхода в развивающихся странах, имеющих одновременно относительно высокий уровень безработицы и обширный неформальный сектор экономики:

1. Содействие регистрации, налогообложению и сбору страховых взносов через механизм взимания одного (единого) налога (Аргентина<sup>31</sup>, Уругвай).
2. Включение домашних работников в систему страхования от безработицы и страхования по беременности и родам в ЮАР. Выплаты осуществляются из Фонда страхования на случай безработицы (UIF) ЮАР при Министерстве занятости и труда.
3. Программы, введенные в 2000-х годах, по упрощению административных процедур и адаптации ставок взносов на социальное страхование в соответствии с уровнем дохода самозанятых и микропредпринимателей в Бразилии<sup>32</sup>.
4. Охват страхованием от безработицы внутренних трудовых мигрантов, подписавших трудовые контракты с работодателями в сельской местности, в Китае<sup>33</sup>.
5. Субсидирование взносов социального страхования в Корею (с 2012 года) для низкооплачиваемых работников, занятых на предприятиях с числом работников менее 10 человек, которые раньше не участвовали в системе страхования. Цель – расширение охвата социальным страхованием и реализация национальной программы обеспечения пенсии по старости<sup>34</sup>.
6. Дифференцированные пакеты социального страхования для работников неформального сектора экономики и самозанятых лиц в Таиланде<sup>35</sup>.

**Второй подход** можно сформулировать как «**расширение социальной защиты независимо от статуса занятости**». Он предполагает распространение защиты от безработицы на группы населения, которые раньше защита не охватывала, независимо от статуса занятости. Идея состоит в установлении минимального национального уровня социальной защиты, который гарантирует базовый уровень социального обеспечения для всех, предоставляя базовый уровень гарантированного дохода (иногда вместе с доступом к медицинским услугам). Финансовый механизм предусматривает сочетание страховых взносов и финансирования из государственного бюджета. Подход исходит из того, что повышение гарантированности дохода предоставляет людям возможность идти на гораздо больший риск в поисках работы и реализовать собственные новые бизнес-инициативы, тем самым содействуя формализации своей занятости.

Примеры использования этого подхода в развивающихся странах:

1. Условные трансферты<sup>36</sup> для минимального социального обеспечения детей и бедных семей (Аргентина, Бразилия, Колумбия, Мексика, Перу, Никарагуа, Филиппины, Монголия).
2. Введение минимальных социальных пенсий по возрасту (Лесото, Маврикий, Намибия, Непал, ЮАР) и по инвалидности (ЮАР).

31 Опыт Аргентины приведен в Приложении 1.

32 Опыт Бразилии приведен в Приложении 2.

33 Опыт Китая приведен в Приложении 4.

34 Опыт Кореи приведен в Приложении 3.

35 Опыт социального страхования в Таиланде был представлен в ходе вебинара по вопросам принципов социального страхования, состоявшегося 12.11.2020. Вебинар был организован для работников Министерства финансов Республики Узбекистан со стороны Совместной программы ООН по укреплению социальной защиты в Узбекистане.

36 Условный денежный перевод (Conditional cash transfer) – государство переводит гранты получателям, которые соответствуют определенным критериям (дети, семьи, женщины и др.) при условии их конкретных действий, связанных с получением перевода. Например, при условиях зачисления детей в государственные школы, прохождения регулярных медицинских осмотров, вакцинации и др.

3. «Программа гарантированного минимального уровня жизни (дибао)» в Китае. Программа стартовала в 1998 году для городских жителей, а в 2006 году стала работать и для сельских жителей. Это пособие из государственного бюджета для тех, кто живет за чертой бедности. Предназначено для разнородной группы населения – безработных, пожилых людей, детей и лиц с ограниченными возможностями<sup>37</sup>.

**Отдельно можно отметить смешанную систему страхования от безработицы в Чили** (введена в 2002 году)<sup>38</sup>. Действуют два типа обеспечения страхования: 1) индивидуальные сберегательные счета (финансируются работником и работодателем); 2) чрезвычайный фонд – Фонд солидарности (финансируется из взносов работодателей и средств государственного бюджета). В случае безработицы работник имеет право снять накопленные сбережения со своего счета. Если денег недостаточно, чтобы прожить пять месяцев без работы, он имеет право при определенных условиях получить субсидию из Фонда солидарности.

Финансовый механизм чилийской модели: работодатель вносит 1,6% от месячной заработной платы работника на индивидуальный счет работника, организованный по типу пенсионного счета. Работник вносит на этот счет 0,6% от своей месячной заработной платы. Работодатели также вносят 0,8% от своего дохода в Фонд солидарности, который получает дополнительные средства из государственного бюджета. Максимальный период отчисления страховых взносов в Чили составляет 11 лет. Если работник работает у одного работодателя более 11 лет, страховые платежи прекращаются, так как считается, что на индивидуальных счетах работников накоплено достаточно средств, чтобы покрыть *любой период безработицы*.

Время показало, что чилийская система страхования от безработицы имеет недостатки. Она требует, чтобы люди, в основном работники формального сектора экономики, накапливали сбережения на отдельных счетах. Уровень сбережений должен быть достаточно высоким, чтобы компенсировать потерянные доходы. Такая схема ограничивает защиту тех, кто не может позволить себе больших сбережений (временные/сезонные работники, работники в исчезающих секторах экономики, молодежь и др.). Поскольку среди безработных большинство лиц с низким уровнем дохода, уровень охвата страхованием, скорее всего, будет низким.

В целом, в мировой практике защита в случае потери работы реализуется с использованием разных схем (Таблица 5). Меньше половины (98) из 203 стран, по которым есть информация в базе данных МОТ, имеют нормы по защите от безработицы, закрепленные в законодательстве. В 92 странах пособия по безработице предоставляются в виде денежных выплат (в соответствии с установленными требованиями). **Государственное обязательное социальное страхование является наиболее распространенным механизмом, используемым для обеспечения замещения дохода.** В 24 странах механизм социального страхования дополнен программами социальной помощи<sup>39</sup>.

Из 105 стран, не имеющих норм по защите от безработицы, закрепленных в законодательстве, 50 стран предоставляют выходное пособие работникам, на которых распространяется действие трудового кодекса, обеспечивающего ограниченный уровень защиты ряда работников.

37 Опыт Китая приведен в Приложении 4.

38 Опыт Чили приведен в Приложении 5.

39 Источник: OECD, 2010; Peyron Bista and Carter, 2017.

► Таблица 5. Мировой опыт защиты от потери работы (2015 и следующие годы, по которым есть информация)

Информация, доступная по 203 странам мира (100%)				
Нормы по защите от безработицы, закреплённые в законодательстве – 98 стран (48%)		Отсутствие норм по защите от безработицы в законодательстве – 105 стран (52%)		
Периодические денежные выплаты – 92 страны (45%)		Разовые выплаты – 6 стран (3%)		
Социальное страхование (обязательное, государственное) – 82 страны (40%)	Только социальная помощь – 5 стран (2%)	Индивидуальные сбережения на случай безработицы – 1 страна (1%)	Выходное пособие (соответствующие статьи в трудовом кодексе) – 50 стран (25%)	
Субсидируемое добровольное страхование – 3 страны (1%)	Только обязательный накопительный индивидуальный счет – 1 страна (1%)	Сберегательные фонды, основанные на пенсиях – 5 стран (2%)		Отсутствие выходного пособия и других норм в законодательстве – 55 стран (27%)
Обязательный накопительный индивидуальный счет – 1 страна (1%)				
Дополнительная программа соцзащиты – 24 страны (12%)				

Источник: Доклад МОТ «Социальная защита в мире в 2017–2019 гг.: универсальная социальная защита для достижения ЦУР». [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_604882/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang-en/index.htm).

Примечание: Представленные схемы не являются взаимоисключающими. Во многих странах страхование от безработицы сосуществует с предоставлением выходного пособия, помощью по безработице и государственными программами занятости. Страны, которые классифицированы как предоставляющие выходное пособие, не имеют программы выплат пособий по безработице, закреплённой в законодательстве. Кроме того, следует отметить, что выходное пособие не всегда включает собственно выплаты по увольнению.

## ► 5. Варианты расширения охвата защитой от потери работы: рекомендации

---

Согласно стандартам МОТ, согласованным для государства, работников и работодателей, программы защиты от потери работы должны соответствовать следующим принципам: а) ответственность государства; б) солидарность и коллективное финансирование (за счет налогов, взносов социального страхования или их сочетания); в) охват всех категорий работников<sup>40</sup>; г) совместное управление системой – с участием работников и работодателей, особенно когда управление не возложено на государственные органы.

Учитывая международные стандарты и имеющийся мировой опыт, рекомендации направлены на расширение охвата защитой от потери работы путем: а) усиления защиты от безработицы в соответствии со стандартами МОТ; б) предложения вариантов постепенного расширения охвата защитой от безработицы неформальных работников; в) усиления компонента социального страхования от потери работы в национальном диалоге, а также при разработке правовой базы и новой Национальной стратегии социальной защиты населения на 2021–2030 годы.

Расширение охвата защитой от потери работы может происходить путем поэтапной формализации разных категорий неформальных работников. В результате формализации все категории работников присоединятся либо к уже имеющимся программам социального страхования (обязательное социальное страхование или частичное социальное страхование для самозанятых), либо будут охвачены программами содействия занятости или социальной поддержки.

---

40 В соответствии с Конвенцией МОТ 1952 года «О минимальных нормах социального обеспечения» № 102 добровольные схемы могут рассматриваться в порядке исключения и только в том случае, если они отвечают требованиям статьи 6. Для соблюдения положений II, III, IV, V, VIII (в той мере, в какой это касается медицинской помощи), IX или X частей Конвенции, участник может учитывать защиту, осуществляемую посредством страхования, которое, хотя и не является обязательным в соответствии с национальными законами: а) контролируется государственными органами или управляется в соответствии с установленными стандартами совместными действиями работодателей и работников; б) охватывает значительную часть лиц, заработок которых не превышает заработок квалифицированного ручного труда работника мужского пола; и в) соответствует, в сочетании с другими формами защиты в разных случаях, положениям Конвенции.



## ► 5.1 Укрепление системы обязательного социального страхования для работников формального сектора экономики

---

Усиление системы обязательного социального страхования требует создания правовой базы и оценки источников финансирования (в том числе состава и размера ставок взносов по социальному страхованию). В новой редакции Налогового кодекса Республики Узбекистан исчезло различие между налоговыми взносами и взносами по социальному страхованию применительно к конкретным социальным рискам и снизились общие ставки взносов для конкретных плательщиков. Эта налоговая модель была внедрена для снижения налогового бремени, что повысило привлекательность инвестиций в стране, и формализации предприятий.

Однако налоговая реформа не повлияла на ситуацию в сфере официального оформления неформальных трудовых отношений как в формальном, так и в неформальном секторах экономики. Кроме того, государственный бюджет не сможет «противостоять» возросшей потребности в финансировании защиты людей в случае потери работы и других социальных рисков. Это означает, что необходимо изыскивать различные варианты увеличения финансирования и определения фискальных пространств для социальной защиты. Такие варианты должны быть заложены в национальном законодательстве (конкретный правовой акт с соответствующими поправками) и иметь тщательную актуарную оценку с использованием типовых сценариев.

## ► 5.2 Распространение обязательного социального страхования на работников неформального сектора экономики

---

1. Распространение обязательного социального страхования на все формы занятости путем пересмотра соответствующих правовых актов.

2. Организация процесса охвата неформальных работников.

- Всегда есть риск, что работодатели могут вынудить неформальных работников перейти на самозанятость (где социальное страхование является добровольным и частичным), чтобы избежать уплаты взносов обязательного социального страхования (хотя в существующей налоговой модели для работодателей ставка обязательных взносов уже низкая).
- Во избежание этого риска предлагается начать с совершенствования исполнения трудового законодательства путем обеспечения регистрации всех работников формального сектора экономики, а также поэтапного вовлечения «полуформализованных» групп работников, которые: а) работают на предприятиях формального сектора; б) имеют финансовый потенциал для уплаты взносов социального страхования; в) могут быть относительно легко охвачены социальным страхованием в случае предоставления дополнительных стимулов для работодателей или для работников (условия регистрации, получения патента, правила отчетности и т. п.).
- Результаты ежеквартальных обследований рабочей силы, проводимые Институтом труда (Научным центром) при МЗТО, показывают, что оценочно можно выделить шесть категорий неформальных работников. Категории представлены по убывающей степени готовности к формализации и финансовым возможностям. Для более четкой идентификации всех категорий неформальных работников необходимо перейти от существующего подхода по оценке неформального сектора к международному подходу (МОТ) по оценке неформальной занятости. Это потребует совершенствования методологии сбора и анализа соответствующих данных.

**Категория 1. Неформальные работники, наиболее «подготовленные» для перехода в категорию формальных работников.** К ним относятся лица, работающие по найму без трудового договора (без оформления трудовой книжки) на предприятиях малого и микробизнеса (*неформальные работники формального сектора*). Это наиболее финансово сильная категория неформальных работников. По оценкам Института труда при МЗТО, их доля в секторе предприятий малого и микробизнеса составляет до **40%**.

**Категория 2. Неформальные работники, которые готовы относительно быстро перейти в категорию индивидуальных предпринимателей**<sup>41</sup>:

- а) занимающиеся производством товаров (продуктов питания, стройматериалов, одежды и т. п.) в качестве незарегистрированного предпринимателя;
- б) занимающиеся предоставлением услуг (компьютерных, бытовых, посреднических и т. п.) в качестве незарегистрированного предпринимателя.

По оценкам Института труда при МЗТО, их доля составляет до **15%** от общего числа занятых в неформальном секторе.

---

<sup>41</sup> Индивидуальным предпринимателем является физическое лицо, зарегистрированное в установленном порядке и осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (статья 31 Налогового кодекса Республики Узбекистан).

### **Категория 3. Неформальные работники, которые потенциально готовы стать самозанятыми:**

- а) работающие по найму у индивидуального предпринимателя (например, члены семьи);
- б) занимающиеся перевозкой пассажиров (частный извоз);
- в) занимающиеся перевозкой грузов (частный извоз);
- г) занимающиеся строительно-ремонтными работами;
- д) занимающиеся торговлей в качестве незарегистрированного предпринимателя.

По оценкам Института труда при МЗТО, их доля составляет до **25%** от общего числа занятых в неформальном секторе.

### **Категория 4. Неформальные работники, занятые в сельском хозяйстве:**

- а) неофициально работающие в фермерском хозяйстве на постоянной основе (без оформления трудовой книжки);
- б) неофициально работающие в фермерском хозяйстве на сезонных работах (сбор хлопка, овощеводство и т. п.);
- в) работающие по найму на земельном участке третьего лица (без оформления трудовой книжки);
- г) работающие на томорке<sup>42</sup> (без оформления трудовой книжки) и занимающиеся животноводством;
- д) занимающиеся земледелием и животноводством на арендованном земельном участке.

По оценкам Института труда при МЗТО, их доля составляет до **30%** от общего числа занятых в неформальном секторе. У этой категории работников меньше всего стимулов для формализации в силу специфики отрасли (сезонный характер работ в сельском хозяйстве) и цели деятельности (выращивают сельскохозяйственную продукцию, в основном для собственного потребления).

### **Категория 5. Неформальные работники, выполняющие разовые, сезонные работы:**

- а) лица, работающие по найму у физического (третьего) лица;
- б) члены семьи, помогающие в предпринимательской деятельности члену семьи (одному) или семейному предприятию, в том числе без оплаты труда;
- в) лица, занятые на разовых и временных работах.

По оценкам Института труда при МЗТО, их доля составляет **15–17%** от общего числа занятых в неформальном секторе. У этой категории нет стимулов формализации, поскольку они либо уже где-то формализованы (а, б), либо относятся к малообеспеченным уязвимым категориям населения (в).

**Категория 6. Самозанятые лица и трудовые мигранты (с 2021 года приравнены к самозанятым).** К этой категории относятся лица, вовлеченные в 67 видов деятельности<sup>43</sup>. Как уже указывалось, обязательное социальное страхование на самозанятых не распространяется, но они могут участвовать в частичном социальном страховании, которое происходит путем добровольной упрощенной регистрации<sup>44</sup> и уплаты социального взноса (в виде разового платежа в год в размере не менее 50% от БВР) в Пенсионный фонд. Эти работники могут претендовать на получение государственной пенсии по возрасту.

42 Томорка – частный приусадебный участок земли. Обычно он больше чем обычный огород, но меньше чем поле.

43 Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по упрощению государственного регулирования предпринимательской деятельности и самозанятости» № 4742 от 08.06.2020.

44 Упрощенная добровольная регистрация самозанятых лиц началась в Узбекистане с 01.07.2020.

## ► 5.3 Варианты охвата обязательным социальным страхованием работников неформального сектора экономики, имеющих финансовые возможности для уплаты взносов социального страхования

**Включение Категории 1** (неформальные работники формального сектора) и **Категории 2** (неформальные работники, которые готовы относительно быстро перейти в категорию индивидуальных предпринимателей) **в программу обязательного социального страхования.**

Эти категории можно отнести к «полуформализованным» категориям неформальных работников. При предоставлении дополнительных минимальных стимулов они могут быть относительно легко формализованы, после чего автоматически присоединятся к системе обязательного солидарного социального страхования (взносы работодателей и работников при поддержке государства). Уже от этих отчислений работники этих категорий могут претендовать на получение пособия по безработице в случае потери работы.

**Категория 1. Неформальные работники, наиболее «подготовленные» для перехода в категорию формальных работников.** При предоставлении дополнительных минимальных стимулов работодателям<sup>45</sup> в секторе малого и микробизнеса и более широком информировании о преимуществах эта категория может быть формализована очень быстро.

Кроме того, процесс формализации удобно начать с этой категории еще и потому, что сектор малого и микробизнеса уже обладает определенной степенью организации (в отличие от других категорий неформальных работников). Партнеры (Торгово-промышленная палата Республики Узбекистан, Конфедерация работодателей Узбекистана и др.) могут помочь последовательно реализовать стратегию расширения охвата неформальных работников социальным страхованием.

**Категория 2. Неформальные работники, которые готовы относительно быстро перейти в категорию индивидуальных предпринимателей.** При условии предоставления дополнительных стимулов работникам этой категории, а также доступной и прозрачной информации по особенностям налогообложения по секторам/сферам деятельности, они могут стать индивидуальными предпринимателями. Они автоматически присоединятся к системе обязательного социального страхования, которое предусмотрено для индивидуальных предпринимателей в соответствии с законодательством.

**Включение Категории 3** в программу частичного социального страхования (то есть программу, являющуюся добровольной и предназначенную только для неформально занятых работников), а также увеличение масштаба уплаты разового ежегодного социального взноса. Потребуется принятие дальнейших мер, чтобы трансформировать существующую добровольную программу в программу обязательного социального страхования.

Процесс объединяет большое число работников, которые либо готовы стать самозанятыми и относительно финансово устойчивы (Категория 3), либо уже являются самозанятыми (в 67 видах деятельности) с разным уровнем финансового благополучия (Категория 6).

<sup>45</sup> Правильнее говорить даже о принуждении работодателей соблюдать трудовое законодательство, учитывая, что существующая модель налогообложения значительно снизила налоговую нагрузку на работодателей.

**Категория 3. Неформальные работники, которые готовы стать самозанятыми.** Эту категорию также можно отнести к “полуформализованной” категории. При условии предоставления дополнительных стимулов работникам этой категории, они могут быстро перейти в категорию самозанятых работников. Формализовавшись, “новенькие” самозанятые автоматически присоединятся к программе добровольного частичного социального страхования (см. выше), которая действует для **Категории 6 (Самозанятые лица, включая трудовых мигрантов)**.

Существенные факторы, которые необходимо учесть при разработке мер расширения охвата социальным страхованием самозанятых работников:

1. Высокая трудовая *мобильность самозанятых лиц*. Они балансируют между формальной и неформальной занятостью, а также между работой по найму и самозанятостью. В силу своей высокой мобильности они имеют разный и постоянно меняющийся размер дохода, который сложно, а поэтому и бесполезно контролировать.
2. *Работники, занимающиеся частным извозом (Категория 3, группа б)*. Численность частных таксистов довольно значительна. В настоящее время они могут работать только в качестве индивидуальных предпринимателей<sup>46</sup>. Казалось бы, это хорошо, так как в отличие от самозанятых работников индивидуальные предприниматели охвачены обязательным социальным страхованием. Однако опросы показывают, что таксисты не хотят быть индивидуальными предпринимателями, так как не имеют стабильного дохода, который позволял бы им платить налоги, предусмотренные для индивидуальных предпринимателей.
3. *Масштаб уплаты разового социального взноса*. Механизм добровольной упрощенной регистрации оказался эффективным с точки зрения *легализации самозанятых лиц*. По состоянию на 06.05.2021 (то есть почти через год с момента старта добровольной регистрации) в качестве самозанятых зарегистрировались 791 тысяча человек<sup>47</sup>. Но *реального расширения охвата страховой защитой* не произошло, поскольку лишь около 15% из числа зарегистрированных лиц уплатили разовый социальный взнос (экспертная оценка).

Таким образом, стратегия расширения охвата социальным страхованием категорий самозанятых работников включает следующие меры:

- *разработка дифференцированных пакетов разового социального взноса, которые должны соответствовать*: а) разному уровню платежеспособности самозанятых; б) разным возрастным группам самозанятых (включая молодежь, впервые выходящую на рынок труда); в) группам самозанятых предпенсионного возраста (женщины – от 45 лет, мужчины – от 50 лет), которые наиболее заинтересованы внести повышенный разовый социальный взнос, чтобы претендовать на получение максимальной государственной пенсии по возрасту<sup>48</sup>;
- *расширение охвата частичным социальным страхованием частных таксистов* путем предоставления им возможности самостоятельного выбора способа формализации;
- *увеличение масштаба уплаты разового социального взноса* путем устранения препятствий для его уплаты. Для идентификации этих препятствий необходимы дополнительные исследования и опросы самозанятых работников.

46 С 15 мая 2021 года и до конца 2022 года частным лицам разрешено оказывать услуги такси в форме индивидуальных предпринимателей. Источник: Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему упрощению регулирования деятельности по перевозке пассажиров автомобильным транспортом» № 5108 от 07.05.2021.

47 Источник: Министерство финансов Республики Узбекистан. <https://upl.uz/economy/20433-news.html>.

48 В соответствии с пенсионной формулой размер государственной пенсии по возрасту рассчитывается исходя из уровня среднемесячного заработка, полученного в течение любых 5 лет из последних 10 лет предпенсионного периода. В Узбекистане женщины выходят на пенсию в 55 лет, мужчины – в 60 лет. Соответственно, 10-летний предпенсионный период начинается для женщин с возраста 45 лет, для мужчин – с возраста 50 лет.

## ► 5.4 Варианты охвата социальной защитой работников неформального сектора экономики, не имеющих финансовых возможностей для уплаты взносов социального страхования

Неформальные работники, занятые в сельском хозяйстве (**Категория 4**), и выполняющие разовые и сезонные работы (**Категория 5**) имеют низкий доход или совсем его не имеют. Обе категории близки к уязвимым категориям населения, у них нет стимулов к формализации.

Главная цель защиты применительно к таким категориям состоит в улучшении условий труда и жизни для предотвращения перехода работников в положение бедности.

Для таких неформальных работников предлагается **объединить услуги содействия занятости с услугами социальной защиты**, предоставляя их через механизм **социального контракта**<sup>49</sup>:

- *субсидирование занятости – комбинация программ рынка труда и пособий по безработице.* Предлагается, чтобы участники **всех** программ рынка труда (активных и пассивных) получили пособие по безработице в течение периода их участия в программах;
- *совмещение программ рынка труда с гарантиями занятости.* Неформальные работники, занятые в сельском хозяйстве (Категория 4), обеспечиваются временным трудоустройством в течение определенного числа дней в году (период межсезонья в сельском хозяйстве) и минимальным гарантированным доходом (пособие по безработице) на этот же период<sup>50</sup>;
- *объединение гарантий временной занятости с доступом к пакету социальных услуг* (пособия по бедности, социальные и медицинские услуги). Пакет услуг является предметом национальной дискуссии.

Чтобы механизм социального контракта оказался максимально эффективным, необходимо:

- *интегрировать все базы данных, которые содержат списки представителей уязвимых слоев населения.* В настоящее время разными ведомствами сформировано несколько таких баз данных<sup>51</sup>, и основной причиной уязвимости большинства является **незанятость**. Интеграция баз данных позволит: а) идентифицировать получателей социальной помощи в зависимости от степени и причин их уязвимости; б) избежать дублирования административных функций; в) избежать дублирования в предоставлении социальных услуг;

49 В настоящее время МЗТО тестирует механизм социального контракта в 28 районах (городах), но только по услугам МЗТО. Ожидается, что с 2022 года механизм будет распространен на всю страну.

50 Например, в Индии одной из наиболее распространенных программ является программа MGNREGS, которая гарантирует сельским домашним хозяйствам право на обеспеченную занятость в течение не более 100 дней в году.

51 Единый реестр социальной защиты – администрируется Пенсионным фондом; Центры предоставления госуслуг «Единое окно» – администрируются Министерством юстиции Республики Узбекистан, но услуги предоставляются разными ведомствами, включая социальные услуги; «Железная тетрадь» (список граждан и семей, нуждающихся в социальной помощи и трудоустройстве) – администрируется Агентством развития государственной службы при Президенте Республики Узбекистан; «Женская тетрадь» (список женщин старше 30 лет, нуждающихся в социальной защите, медицинской помощи, юридической и психологической поддержке) – администрируется махаллинскими комитетами; «Молодежная тетрадь» (список молодых людей, нуждающихся в работе) – администрируется информационно-компьютерным центром «Mehnat.uz» при МЗТО.

- *внедрить механизм социального контракта на социальные услуги других ведомств.* Тестируемый пилотный проект предусматривает предоставление социального контракта только на услуги МЗТО (субсидии, гранты и пособие по безработице).

Меры активизации адаптивных возможностей для работников этих категорий направлены на то, чтобы:

- а) включить получателей пособий по безработице и другой социальной помощи (тех, кто может и способен работать) в единую систему мер содействия по расширению возможностей их трудоустройства и обеспечению гарантированного дохода;
- б) обеспечить гарантированный минимальный доход для длительно безработных лиц, которые испытывают препятствия при выходе на рынок труда.

**Источник финансирования этих мер – государственный бюджет.** Средства могут быть получены в результате формализации 1-й и 2-й категорий работников, а также формализации 3-й и 6-й категорий самозанятых.

## ► 5.5 Выбор, обоснование и реализация приемлемого варианта защиты от потери работы

---

**Выбор приемлемого варианта защиты от потери работы имеет государственное значение.** Этот процесс предлагается организовать в рамках проекта «Поддержка процесса совершенствования механизма страхования от потери работы в Узбекистане». Проект может быть создан под совместным руководством Министерства занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан, Федерации профсоюзов Узбекистана, Конфедерации работодателей Узбекистана и при поддержке МОТ.

Деятельность проекта предлагается разбить на две фазы:

**Фаза 1. Вынесение вопроса обязательного социального страхования от потери работы на уровень социального диалога с участием многих заинтересованных сторон в процессе разработки Национальной стратегии социальной защиты населения на 2021–2030 годы.**

Цель этапа – выбор варианта в ходе поэтапных обсуждений (круглых столов, рабочих встреч и т. п.) со всеми заинтересованными сторонами на разных уровнях с тем, чтобы выбранный вариант учитывал потребности всех граждан страны. Для достижения цели этого этапа необходимо:

- сформировать рабочую группу при Республиканской трехсторонней комиссии по социально-трудовым вопросам для оценки вариантов распространения обязательного социального страхования на работников неформального сектора экономики;
- организовать обсуждения с соответствующими министерствами и ведомствами, общественными деятелями и гражданами;
- организовать обсуждения с экспертным сообществом и международными партнерами.

**Фаза 2. Обоснование ключевых параметров выбранного варианта.** Обоснование должно включать:

- *актуарные расчеты* уровня приемлемых ставок взносов социального страхования на основе анализа общих расходов работодателей, работников и государства;
- разработку новых и совершенствование/гармонизацию имеющихся *нормативно-правовых актов*, которые понадобятся для реализации выбранного варианта;
- предложения по введению новых *институтов/процедур* и оптимизации/унификации имеющихся институтов/процедур, включая их связи между собой, а также с программами трудоустройства, профессиональной подготовки и переподготовки и социальной защиты населения;
- предложения по дополнительным исследованиям;
- предложения о формировании эффективной системы мониторинга и межведомственной координации (учитывая междисциплинарный характер социального страхования).



## ► Заключение

---

Действующая модель защиты от потери работы имеет низкий уровень охвата и слабые источники финансирования компонента государственного социального страхования. Работники формального сектора экономики имеют минимальный уровень страхования, а работники неформального сектора не имеют защиты на случай потери работы. Недостатки модели особенно проявились в 2020 году в момент массовой потери работы трудящимися в результате введения карантинных ограничений, связанных с пандемией COVID-19.

Рекомендации направлены на расширение охвата защитой от потери работы путем: а) усиления защиты от безработицы в соответствии со стандартами МОТ; б) приведения методологии оценки неформальной занятости в соответствии с международными статистическими стандартами; в) предложения вариантов постепенного расширения охвата защитой от потери работы неформальных работников; г) усиления компонента социального страхования от потери работы в социальном диалоге, а также при разработке правовой базы и новой Национальной стратегии социальной защиты населения на 2021–2030 годы.

**Основная идея вариантов расширения охвата и защиты от безработицы категорий работников неформального сектора экономики** заключается в их поэтапной формализации. В результате формализации все категории неформальных работников либо присоединятся к существующим программам социального страхования (программа государственного обязательного социального страхования или программа частичного социального страхования для самозанятых), либо будут охвачены программами содействия занятости в сочетании с вариантами социальной защиты. Неформальных работников предлагается сгруппировать в шесть категорий в зависимости от степени их готовности к формализации и финансовых возможностей. Предложены рекомендации в трех направлениях.

1. Расширение обязательного социального страхования на работников неформального сектора.
2. Варианты охвата обязательным социальным страхованием неформальных работников, имеющих финансовые возможности для уплаты взносов социального страхования.
3. Варианты охвата социальной защитой неформальных работников, не имеющих финансовых возможностей для уплаты взносов социального страхования.

Предлагается **вынести вопрос обязательного социального страхования от потери работы на уровень широкого национального диалога и в Национальную стратегию социальной защиты населения на 2021–2030 годы**. Это можно осуществить в виде отдельного проекта, который может быть реализован в двух фазах:

**Фаза 1. Содействие достижению национального диалога/консенсуса** со всеми сторонами для выбора приемлемого варианта совершенствования механизма защиты от потери работы.

**Фаза 2. Обоснование ключевых параметров выбранного варианта.** Обоснование должно включать: актуарные расчеты; разработку новых и совершенствование/гармонизацию имеющихся нормативно-правовых актов; предложения по введению новых институтов/ процедур; предложения по дополнительным исследованиям; систему мониторинга и межведомственной координации (учитывая междисциплинарный характер социального страхования).

Выводы и рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, должны найти отражение в новом законе о социальном страховании и Национальной стратегии социальной защиты населения на 2021–2030 годы<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Концепция Национальной стратегии социальной защиты населения на 2021–2030 годы, «Дорожная карта» по разработке Стратегии, создание Республиканской рабочей группы по разработке Стратегии утверждены Распоряжением Президента Республики Узбекистан Р-5634 «О мерах по совершенствованию системы социальной защиты населения Республики Узбекистан в 2021–2030 годах» от 17.02.2021.

## ► Приложение 1. Система страхования от безработицы в Аргентине<sup>53</sup>

---

**История развития.** В результате волны приватизации и создания в конце 1980-х и начале 1990-х годов многочисленных государственных предприятий в 1991 году правительство страны приняло Национальный закон о занятости (№ 24.013). Положение IV «О защите трудящихся, потерявших работу» определяет политику в области поддержки безработных, которая предусматривает создание комплексной системы пособий по безработице (Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo). Система основана на принципах социального страхования и действует с 1992 года. С тех пор в нее вносились лишь незначительные изменения. С 2001 года после принятия закона № 25.371 (Industria de la Construcción. Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo) пособия по безработице стали доступны для работников в сфере строительства (200 000 получателей ежегодно). Действие системы не распространяется на работников, занятых в сельском хозяйстве, положение которых регулирует отдельная программа «Комплексная система пособий по безработице для работников в сельских районах» (Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo para los trabajadores rurales), действующая с 1999 года.

**Основные особенности и охват.** Размер пособия по безработице зависит от заработной платы работника за последние 2–12 месяцев трудовой деятельности и суммы уплаченных страховых взносов за последние 3 года. Право на получение пособия имеют официально работавшие наемные работники, вынужденно потерявшие свою работу или уволившиеся по веской причине. Действие системы не распространяется на работников, занятых в сфере домашнего труда, государственных служащих, работников частных учебных заведений и преподавателей частных университетов.

**Особые меры.** Одновременно с базовым пособием безработные обеспечиваются медицинским страхованием и получают пособие на ребенка. Период получения пособия по безработице учитывается при расчете пенсии. Кроме того, предприниматели, имеющие утвержденный бизнес-проект для организации своего дела, имеют возможность получить единовременное пособие, вдвое превышающее размер пособия по безработице.

**Участвующие организации.** Сбор взносов работодателей осуществляет Федеральная администрация государственных доходов (Administración Federal de Ingresos Públicos). Средства хранятся в Национальном фонде занятости (Fondo Nacional de Empleo) под контролем и управлением Национальной администрации социального обеспечения (Administración Nacional de Seguridad Social) при Министерстве труда, занятости и социального обеспечения (Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social). Из этих средств (2,4 миллиарда аргентинских песо в 2010 году) выплачиваются пособия по безработице (614 миллионов аргентинских песо в 2010 году) и финансируются меры по содействию занятости и организации обучения безработных.

---

<sup>53</sup> Источник: Сравнительный анализ системы страхования по безработице и страхования занятых лиц в странах Азии и в мире / Джон Картер, Мишель Бедар, Селин Пейрон Биста, Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2014. Веб-сайт системы страхования по безработице: <http://www.anses.gov.ar/desempleados/>.

**Размер взносов.** Размер взносов, перечисляемых работодателями в Национальный фонд занятости для выплаты пособий по безработице, зависит от сферы деятельности предприятия и составляет 0,89% или 1,11% от фонда заработной платы. Работодатели сферы сельского хозяйства перечисляют 1,5% от месячной заработной платы работника. **Работники взносов не перечисляют.**

**Функционирование системы выплаты пособий.** Кандидат на получение пособия по безработице отправляет заявление по Интернету или по телефону, затем лично посещает офис Национальной администрации социального обеспечения, сотрудники которой, используя общую базу данных, проверяют кандидата на соответствие требованиям, дающим право получения пособия. Выплаты пособий по безработице регулируются с помощью национальной компьютерной системы, разработанной и используемой Национальной администрацией социального обеспечения.

**Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия.** Право на получение пособия по безработице имеют лица:

- а) уволенные не по собственному желанию;
- б) готовые приступить к работе в любое время;
- в) предоставившие заявление на получение пособия в течение 90 дней после увольнения;
- г) выплачивавшие страховые взносы за последние 3 года на протяжении не менее 6 месяцев;
- д) не получающие пособий по программам, не требующим взносов, или программам, несовместимым с программами страхования от безработицы (получают пенсию по возрасту или нетрудоспособности).

Заявители обязаны:

- а) быть безработными, активно искать работу и периодически отчитываться перед Министерством труда, занятости и социального обеспечения;
- б) посещать собеседования и принимать предложения о подходящей работе или проходить учебные курсы профессиональной подготовки или переподготовки.

Для проверки зарегистрированной занятости применяются общие базы данных.

**Размер пособия и период выплаты.** Размер пособия зависит от длительности пребывания работника в статусе безработного:

- первые 4 месяца – 50% от средней заработной платы за последние 6 месяцев;
- 5–8-й месяцы – 42,5%;
- 9 месяцев и более – 35%.

В 2006 году были установлены минимальный (250 аргентинских песо) и максимальный (400 аргентинских песо) размеры пособий по безработице. Пакет пособий также включает в себя: пособие членам семьи безработного; освобождение от выплаты пенсионных взносов; продление медицинской страховки.

Период выплаты пособия зависит от времени застрахованной занятости работника за последние три года:

- 6–11 месяцев уплаты страховых взносов – 2 месяца выплаты пособия;
- 12–23 месяцев – 4 месяца;

- 24–35 месяцев – 8 месяцев;
- 36 месяцев – 12 месяцев.

Работники в возрасте 45 лет и старше могут получать пособие в течение дополнительных 6 месяцев.

**Период ожидания платежа.** Устанавливается Национальным советом по вопросам занятости, производительности труда и заработной плате (Consejo Nacional de Empleo, Productividad, Salario mínimo, vital y móvil) и в соответствии с законом № 24.013 может длиться до 60 дней.

**Связь с активными мерами политики на рынке труда (АПРТ).** Система страхования от безработицы связана с деятельностью национальной системы бюро занятости и сети учреждений непрерывного образования. По программе «Больше хороших рабочих мест для молодежи» (Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) молодым людям в возрасте 18–24 лет предоставляются ежемесячные пособия в целях помочь им закончить обучение и повысить шансы трудоустроиться. Для этой возрастной категории безработных действует программа «Молодежь с будущим» (Jovenes con Futuro) – совместный проект государства и частных организаций, обеспечивающих выплату пособий одновременно с организацией обучения без отрыва от производства и образования в частном секторе. Предприниматели, предоставляющие рабочие места молодым участникам рынка труда или безработным, имеют налоговые льготы.

**Гарантии получения дохода, не связанные со взносами.** В 2009 году начала действовать программа «Универсальное пособие на ребенка» (Asignación Universal por Hijo). Пособие выплачивается безработным и лицам с низким доходом, имеющим детей до 18 лет или детей с ограниченными возможностями (40 долларов США на одного ребенка, 158 долларов США на ребенка с ограниченными возможностями), включая работников сферы домашнего труда и работников неформального сектора, для обеспечения контроля за здоровьем детей и посещения ими школ. Беременные женщины с низким уровнем дохода получают ежемесячное «Пособие по материнству» (Asignación Por Embarazo). При этом женщины проходят регулярный медицинский осмотр по программе «Рождение» (Nacer). Кроме того, программа «Интерсафра» (Interzafra) обеспечивает ежемесячную финансовую поддержку в период межсезонья для определенных категорий зарегистрированных сезонных работников добывающей промышленности и сельского хозяйства.

#### **Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем**

**Сравнение правового и фактического охвата систем страхования.** В 2006 году по программам страхования от безработицы было зарегистрировано 4,4 миллиона человек из 5,2 миллиона работников, участвующих в системе социального страхования. По данным обследования рабочей силы, в середине 2011 года насчитывалось 5,4 миллиона человек, делающих взносы по программам социального страхования, из 8,3 миллиона наемных работников, то есть у остальных работников неформальная или незарегистрированная занятость. Таким образом, неформальная занятость составляла 34% в 2011 году, что было почти равно уровню начала 1990-х<sup>54</sup>.

В июне 2011 года количество бенефициариев достигло 102 000 из 193 000 зарегистрированных заявителей (в 2010 году). Эти цифры необходимо сравнить с количеством безработных, которое составило примерно 1 216 000 человек во II квартале 2011 года (по оценкам Министерства труда, занятости и социального обеспечения), при этом уровень безработицы достиг 7,2%.

<sup>54</sup> Источник: Обследование рабочей силы и анализ, проведенный Консалтинговой компанией SEL Consultores в октябре 2011 г.

**Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране.** В июне 2011 года среднемесячное пособие по безработице было установлено в размере 354 аргентинских песо, а пособие, включающее в себя выплаты для членов семьи – 623 аргентинских песо. Для сравнения: в сентябре 2011 года минимальный размер заработной платы был равен 2300 аргентинских песо.

В январе 2012 года минимальная рыночная корзина, представляющая прожиточный минимум, составила 461 аргентинских песо в месяц на одного взрослого человека в Буэнос-Айресе (по данным Национального института статистики). В соответствии с этим показателем 8,3% населения жили за чертой бедности.

#### **Сильные и слабые стороны системы страхования от безработицы.**

Сильные стороны: лицо, получающее пособие по безработице, сохраняет право на получение других пособий по социальному страхованию.

Слабые стороны: с 2006 года не проводилась корректировка максимального и минимального размера пособия, несмотря на почти четырехкратное увеличение минимальной заработной платы. В результате, размер пособий достаточно низкий по сравнению с заработной платой. Период выплаты пособия демонстрирует неравномерность, например, 24 месяца застрахованной работы дают право лишь на дополнительные четыре месяца выплаты пособий.

## ► Приложение 2. Расширение социального страхования самозанятых лиц в Бразилии<sup>55</sup>

---

**Система социального обеспечения ориентирована на наемных работников.** На фоне роста нестандартных форм занятости и миграции населения некоторые категории граждан остались без социальной защиты (неработающие лица, незарегистрированные сельские и городские рабочие, а также самозанятые работники). Правительством был начат поиск решений повышения уровня социального обеспечения и предоставления минимальных социальных гарантий лицам, занятым в неформальном секторе экономики, в частности самозанятым гражданам.

Попытки расширения социального обеспечения этих групп населения начались в конце 1960-х – начале 1970-х гг. Опыт показал, что простое включение этих категорий в число застрахованных лиц не гарантирует их социальной защиты и доступа к социальным услугам. Самозанятые работники составляют значительную часть граждан, не имеющих социальной защиты и не участвующих в социальном страховании. Согласно опросу домашних хозяйств, проведенному Бразильским институтом географии и статистики в 2009 году, 43,1 миллиона человек (46,5% от численности рабочей силы Бразилии) в возрасте от 16 лет и старше не уплачивали взносы в фонд социального страхования.

**Реформы по формализации самозанятых работников начались с 2000 года.** Первое решение – Закон № 10666/2003, которым были внесены поправки в правила о взносах на социальное страхование для самозанятых. За ним последовал Закон № 123/2006, в котором был введен упрощенный план социального обеспечения, понизивший ставку взносов на социальное страхование с 20 до 11% от минимальной заработной платы для самозанятых, имеющих право на получение пособий в рамках общей системы социального обеспечения, включая пенсию (на основе минимальной заработной платы). В конце 2008 года в Законе № 128 была установлена категория самозанятого микропредпринимателя (microemprededor individual – MEI) для самозанятых лиц, которые получают валовой годовой доход 36 000 бразильских реалов (17 800 долларов США) и отчисляют взносы в специальную единую систему налогов и взносов для малых и микропредприятий. Программа MEI существует в рамках крупной упрощенной системы уплаты налогов и взносов для малых предприятий, именуемой Simple Nacional. Указанный режим могут выбрать два вида компаний: микропредприниматели с максимальным валовым доходом 120 000 бразильских реалов (36 000 долларов США) и небольшие компании с доходом от 120 000 до 1 200 000 бразильских реалов<sup>56</sup>.

Микропредпринимателям разрешено нанимать сотрудников. Микропредпринимателям, зарегистрированным в программе MEI, предоставляются более низкие ставки социальных взносов. Первоначально микропредприниматели уплачивали взносы в фонд социального страхования в размере 11% от минимальной заработной платы, а также федеральные налоги по фиксированной ставке 1 бразильский реал для государственных органов и 5 бразильских реалов для муниципальных властей. В 2011 году взносы на социальное страхование по MEI были сокращены до 5% от минимальной заработной платы. Цель снижения взносов и освобождения от федеральных налогов – стимулирование формализации и включение самозанятых работников в систему социального страхования.

---

55 Источник: Burlak Aleksandr V. Expansion of the Sphere of Social Insurance for Self-Employed Citizens in the BRICS Countries (case of Brazil). Статья опубликована в журнале «Трудовое право, право социального обеспечения», 2018.

56 Упрощенный план и специальная унифицированная схема налогов и взносов для малых и микропредприятий (Simple Nacional) – это две различные программы. Первая – для самозанятых работников, вторая – для юридических лиц, в том числе микропредпринимателей.

**За короткое время программа MEI достигла очень хороших результатов.** Ее главное преимущество – снижение расходов на легализацию самозанятых работников. В течение 2008–2011 гг. программа MEI была похожа на Упрощенный план (взносы в систему социального страхования в размере 11% от минимальной заработной платы), однако между этими двумя схемами есть различия. Хотя обе направлены на расширение участия в системе социального страхования посредством финансовых стимулов, система MEI предназначена для предприятий, тогда как Упрощенный план – для физических лиц. Регистрация в рамках программы MEI очень проста и может быть выполнена в режиме онлайн. Самозанятые регистрируются в качестве микропредпринимателей и получают временное разрешение на работу сроком на 180 дней, которое становится постоянным, если нет возражений со стороны муниципальных властей. В рамках Упрощенного плана работники продолжают оставаться физическими лицами, а в рамках программы MEI они становятся юридическими лицами.

Помимо благоприятного налогового режима и сокращения бюрократических процедур есть еще одна особенность, которая закрепляет успех программы MEI. Она открывает доступ к услугам, которые ранее были доступны только предприятиям: это возможность выдавать счета-фактуры и получать банковские кредиты в качестве юридического лица с лучшими условиями и процентными ставками, чем для физических лиц. Около 44 000 микропредпринимателей были зарегистрированы в рамках программы MEI к концу 2009 года, а к декабрю 2012 года – 2,6 миллиона человек. По данным Министерства социальной защиты Бразилии, в 2012 году около 1,5 миллиона микропредпринимателей уплатили взносы на социальное страхование.

Упрощенный план также является важным инструментом расширения сферы социального страхования. В 2012 году число самозанятых работников, осуществлявших взносы в систему социального страхования не реже одного раза в год, достигло 11,9 миллиона человек, из которых 2,1 миллиона человек являлись участниками Упрощенного плана.

В целом, в течение 2002–2012 гг. число самозанятых участников в системе страхования увеличилось с 4,3 до 11,9 миллиона человек, то есть примерно на 10,8% в год. Значительное увеличение застрахованных в рамках программы MEI и Упрощенного плана происходило на фоне общего роста числа участников как среди самозанятых работников, так и среди наемных работников, что является признаком **успешного привлечения новых участников в систему социального страхования, а не демонстрацией обычного перехода от одной системы взносов к другой**. Количество наемных работников, делающих хотя бы один взнос в систему, увеличилось более чем на 23 миллиона человек. Таким образом, в 2012 году число участников составило 53,8 миллиона человек по сравнению с 30,8 миллиона человек в 2002 году<sup>57</sup>.

**Выводы.** Рынок труда Бразилии отличается значительным дефицитом социальной защищенности из-за высокого уровня неформальной занятости. Лицами, не имеющими социальной защиты, являются сотрудники по найму, работники сферы домашнего труда и самозанятые граждане, которые составляют одну из наименее защищенных групп работников и нуждаются в привлечении к системе социального страхования. Меры, принятые правительством Бразилии с этой целью, такие как Упрощенный план социальной защиты и программа MEI для микропредпринимателей, продемонстрировали хорошие результаты благодаря **упрощенным процедурам регистрации, льготному режиму налогообложения и ставкам взносов, адаптированным к платежеспособности самозанятых работников**. Кроме того, регистрация в рамках программы MEI позволяет частным предпринимателям получать более дешевые кредиты, выставять счета-фактуры своим клиентам, тем самым получая доступ к крупным товарным рынкам, и пользоваться другими преимуществами. Таким образом, программа одновременно расширяет круг лиц, участвующих в системе социального страхования, сокращает административные процедуры и поощряет самозанятых к тому, чтобы стать микропредпринимателями.

57 Данные Адм. реестра Министерства социальной защиты Бразилии. URL: <http://www.previdencia.gov.br/>.

Опыт использования Упрощенного плана и программы MEI демонстрирует, что в условиях развивающихся экономик стран в целях поощрения легализации неформально самозанятых граждан необходимо снизить налоговую нагрузку и размер страховых взносов, которые были бы соотносимы с ограниченными доходами самозанятых. Основная идея заключается в проведении ряда реформ по повышению уровня социальной защищенности с демонстрацией как краткосрочных перспектив развития, так и длительных механизмов защиты.



## ► Приложение 3. Система страхования занятых лиц в Республике Корея<sup>58</sup>

---

**История развития.** До 1970-х годов страна уделяла больше внимания экономическому развитию, чем социальному обеспечению, поощряя полную занятость и поддержку семьи для гарантии дохода и удовлетворения потребностей социальной защиты. Нефтяной кризис 1970-х годов и множество увольнений выявили необходимость введения пособия по безработице и более эффективной поддержки безработных. Однако только через 20 лет продолжительных дебатов в декабре 1993 года был принят закон «О страховании занятых лиц» (закон № 4644). Система страхования занятых лиц была развернута в 1995 году. Она была названа системой **страхования занятых лиц**, чтобы подчеркнуть важную взаимосвязь между социальной защитой и политикой на рынке труда.

В результате Азиатского финансового кризиса 1997–1998 гг. уровень безработицы повысился с 3 до 6,3% в 1999 году – впервые с 1960-х годов. Правительство расширило охват системой страхования занятых лиц, которая тогда предназначалась только для 15% работников. Также были разработаны программы на рынке труда, которые позднее были включены в закон «О страховании занятых лиц».

**Основные особенности и охват.** У системы страхования занятых лиц две цели: 1) предотвращение безработицы, содействие занятости и профессиональной компетентности; 2) обеспечение финансовой поддержки и поддержки занятости безработных. Система состоит из четырех компонентов: 1) стабилизация занятости; 2) развитие профессиональной компетентности; 3) пособия по безработице; 4) пособия по материнству. Первые три программы направлены на решение проблемы безработицы и содействие занятости. Они состоят из множества программ (80–90), стимулирующих трудовую деятельность для особых целей, например «Грант для содействия занятости пожилых людей» и «Субсидирование профессиональной подготовки». Пособия по безработице делятся на пособия для лиц, занимающихся поиском работы, и пособия по содействию занятости, состоящие из дополнительных выплат для поиска работы (например, плата за профессиональное обучение и транспортные расходы в связи с переездом).

Охват системой страхования от безработицы сначала ограничивался предприятиями, на которых занято не менее 30 человек. Это предельное значение постепенно снижалось. С октября 1998 года все работники, независимо от размера предприятия, участвуют в системе страхования занятых лиц, кроме тех, кто работает в сфере сельского, лесного, рыбного или домашнего хозяйства. Программами не охвачены работники в сфере строительства, если контракт не превышает 20 миллионов южнокорейских вон; работники, занятые менее 60 часов в месяц; работники, связанные семейными отношениями с работодателем; государственные служащие. Мигранты принимают участие в программах страхования занятых лиц (в зависимости от статуса рабочей визы). Помимо этого, самозанятые и владельцы малого бизнеса (со штатом менее 50 сотрудников) могут добровольно зарегистрироваться в программе.

---

<sup>58</sup> Источник: Сравнительный анализ системы страхования по безработице и страхования занятых лиц в странах Азии и в мире / Джон Картер, Мишель Бедар, Селин Пейрон Биста, Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2014.

**Особые меры.** Цель активной политики на рынке труда корейской системы страхования занятых лиц – поддержка быстрого трудоустройства работника после увольнения. В 2012 году была запущена программа по субсидированию охвата страхованием низкооплачиваемых работников на малых предприятиях, предназначенная для содействия участию как в страховании занятых лиц, так и в национальной пенсионной системе<sup>59</sup>.

**Участвующие организации.** Министерство занятости и труда контролирует работу Бюро социального обеспечения (Employment Security Office), отвечающего за обработку заявлений и выплату пособий. Корейская служба по вопросам компенсаций и благосостояния работников (Worker's Compensation and Welfare Service) занимается сбором взносов страхования занятых лиц и страхования производственного травматизма.

**Функционирование системы выплаты пособий.** Работодатель выдает работнику документ «Подтверждение увольнения», в котором содержится информация, необходимая для установления права на пособие по безработице. Сразу же после потери работы безработный должен обратиться в Бюро социального обеспечения, где подтверждают право безработного на пособие.

**Размер взносов.** С апреля 2011 года взносы распределяются следующим образом:

- на пособия по безработице (пособие безработным и пособие для содействия занятости) – работодатели и работники платят 0,55% заработной платы работников;
- на повышение профессиональной компетентности и программу стабилизации занятости – только работодатели делают взносы в размере от 0,25% заработной платы, если на них работает менее 150 сотрудников, до 0,65% – со штатом, превышающим 1000 человек.

**Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия.** Для получения права на пособие безработный заявитель должен:

- отработать не менее 180 дней за последние 18 месяцев как минимум 60 часов в месяц;
- зарегистрироваться в Бюро социального обеспечения для трудоустройства;
- быть готовым к работе или участию в курсах профессиональной подготовки;
- продемонстрировать свои усилия по поиску новой работы.

Безработные должны отчитываться в Бюро социального обеспечения в определенные сроки. Выплата пособий может быть приостановлена на 2–4 недели, если безработный отказывается от предложения пройти курсы профессиональной подготовки. Не имеют права на пособие работники, уволившиеся по собственному желанию по личным обстоятельствам без серьезной причины, и работники, уволенные за проступок или в результате трудового спора.

**Размер пособия и период выплаты.** Размер пособия по безработице составляет 50% средней заработной платы за последние три месяца. Минимальная сумма пособия – 90% минимальной заработной платы, а максимальная – 40 000 южнокорейских вон в день. Если безработный быстро находит работу, он получает 50% оставшейся суммы пособия по безработице в качестве бонуса за трудоустройство. Например, если безработному полагается 6 месяцев выплаты пособия, а он нашел работу во второй месяц, он получит половину оставшейся суммы за 4 месяца единым платежом.

<sup>59</sup> Корейская служба по вопросам компенсаций и благосостояния работников. Презентация системы страхования занятых лиц в Корее для учебных курсов по вопросам системы страхования занятых лиц и страхования от производственных травм, организованных МОТ–Корея–Служба по вопросам компенсаций и благосостояния работников (Республика Корея), Сеул, 25 октября – 2 ноября 2012 г. Источник: R. Holzman, M. Vodopivec: Reforming severance pay: An international perspective (World Bank, 2012).

Продолжительность выплаты пособия зависит от возраста работника и периода застрахованной занятости у предыдущего работодателя. Минимальная длительность выплаты пособия для всех работников составляет 90 дней, в то время как работники в возрасте 31–50 лет могут максимально получать пособие в течение 210 дней, а работники старше 50 лет и лица с ограниченными возможностями – 240 дней. Если безработный не может найти работу до окончания периода выплаты пособия, срок выплаты продлевается не более чем на 60 дней, если безработный отвечает ряду требований (не может найти новую работу, если это молодой или пожилой человек, если у работника есть иждивенцы с ограниченными возможностями, если проходит курсы профессиональной подготовки). Кроме того, пособие по безработице предоставляется на особых условиях по решению Министерства занятости и труда в период высокого уровня безработицы. Это правило применяется, когда отношение числа получателей пособия по безработице к общему количеству всех застрахованных лиц превышает 3% в течение трех месяцев без перерыва, или уровень безработицы превышает 6% в течение трех месяцев без перерыва.

**Период ожидания платежа** с 1 января 2004 года составляет 7 дней.

**Связь с выходным пособием.** До 2005 года статья 38 закона «О трудовых нормах» закрепляла обязательную выплату выходного пособия в случае расторжения договора в связи с увольнением по сокращению штата или уходом на пенсию на всех предприятиях, на которых занято не менее пяти сотрудников. В 2005 году после реформирования закона о выходном пособии появилась возможность выбирать между выходным пособием и пенсионной программой, дополняющей программы национального пенсионного фонда. Такое решение обсуждается работодателями и работниками на индивидуальной и добровольной основе. В декабре 2010 года соглашение между работодателями и работниками о применении выходного пособия или создании пенсионной программы было распространено на все предприятия<sup>60</sup>. Если выходное пособие превышает 100 миллионов южнокорейских вон, выплата пособия по безработице задерживается на три месяца.

**Связь с активными мерами политики на рынке труда (АПРТ).** Корейская система страхования от безработицы включает две основные программы.

- Развитие профессиональной компетентности: предоставляются субсидии безработным на участие в профессиональной подготовке на предприятиях и в специальных центрах, субсидии на обучение персонала и субсидии на профессиональное обучение.
- Программа стабилизации занятости: осуществляются меры по поддержке трудоустройства безработных посредством субсидирования создания новых рабочих мест, предоставления грантов новым предприятиям, а также меры по сохранению занятости за счет субсидирования заработной платы и меры по содействию занятости пожилых лиц и работников с ограниченными возможностями.

**Гарантии получения дохода, не связанные со взносами.** Национальная система обеспечения базового дохода (National Basic Livelihood Security System) появилась в 2000 году на основе понятия «продуктивное благосостояние». Она обеспечивает лиц с низким доходом, отвечающих определенным требованиям, денежными средствами для гарантированного минимального уровня жизни вне зависимости от их возможности работать. Например, в рамках Программы самопомощи трудоспособные клиенты, нуждающиеся в социальной помощи, направляются в местные агентства самопомощи, где они проходят обучение и получают помощь в трудоустройстве, а также поддержку для создания собственного предприятия. Тем не менее, несмотря на наличие в Республике Корея программ социальной поддержки и страхования, в отчете Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) от 2011 года делается вывод о том, что обычно корейские семьи компенсируют две трети потерь, связанных с сокращением дохода членов семьи, за счет доходов других членов семьи.

<sup>60</sup> Источник: R. Holzman, M. Vodopivec: Reforming severance pay: An international perspective (World Bank, 2012).

### **Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем**

**Сравнение правового и фактического охвата систем страхования.** В 2008 году 44,7% предприятий участвовали в программах страхования занятых лиц. Услуги предоставлялись работникам по найму (56,8%) и постоянным работникам (80%). Количество застрахованных лиц составило 47,1% к общему числу работников. В 2011 году системой было охвачено 1,45 миллиона предприятий с 10,7 миллиона застрахованных работников из общего количества 13,9 миллиона работников, из которых 10,9 миллиона человек работали на постоянной основе. В целом в Корею насчитывалось 25,6 миллиона занятых лиц. В 2011 году было подано 906 000 новых заявлений на пособие.

**Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума, (б) размера минимальной заработной платы.** В 2011 году среднемесячный размер пособия составлял 337 000 южнокорейских вон. Для сравнения: минимальная заработная плата в размере 4 320 южнокорейских вон в час (размер ежегодно пересматривается) или 777 600 южнокорейских вон в месяц (в случае работы 40 часов в неделю). А среднемесячная заработная плата в стране держится на уровне 2,9 миллиона южнокорейских вон (в III квартале 2011 года).

**Количество трудоустроенных до окончания периода выплаты пособия.** В соответствии с данными, опубликованными в январе 2012 года в бюллетене Министерства занятости и труда, в 2011 году доля трудоустройств получателей пособий в месяц была равна: 42,4% в сентябре; 42% в октябре; 40% в ноябре; 37,6% в декабре.

### **Сильные и слабые стороны системы страхования от безработицы.**

**Сильные стороны:** система страхования занятых лиц остается эффективной и основное внимание в ней уделяется помощи населению для возвращения к трудовой деятельности.

**Слабые стороны:** программы активной политики на рынке труда часто корректируются и изменяются, что затрудняет мониторинг.

## ► Приложение 4. Система страхования от безработицы в Китае<sup>61</sup>

---

**История развития.** Система страхования от безработицы была создана в 1986 году для занятых в городах, в особенности на государственных предприятиях. 1 июля 2011 года вступил в силу новый закон о социальном страховании, включающий в себя вопросы базовых пенсий по старости, медицинского страхования, страхования от производственных травм и заболеваний, пособий по материнству и страхования от безработицы. Благодаря закону произошла **унификация программ социального страхования** в рамках национальной системы, обеспечивающая преемственность прав в разных регионах.

**Основные особенности и охват.** Система страхования от безработицы охватывает работников городских предприятий и государственных учреждений (для госслужащих есть отдельный закон). В число работников также входят мигранты, подписавшие трудовой контракт с работодателями в сельской местности. Самозанятые и работники с гибкой занятостью могут зарегистрироваться на добровольных началах, но они должны делать взносы сами за себя. Государство гарантирует базовый доход для безработных и в то же время пытается сделать так, чтобы система страхования от безработицы содействовала занятости. Для этого усилена связь с услугами по трудоустройству, предоставления информации о рынке труда и профессиональной ориентации, а также услугами по подбору рабочего места и использованию средств из фонда страхования от безработицы на профессиональную подготовку.

**Особые меры.** В период получения пособий безработный продолжает участвовать в системе медицинского страхования. Взносы по медицинскому страхованию выплачиваются из фонда страхования от безработицы. Если безработный умирает, его семья может получить единовременную федеральную субсидию из фонда страхования от безработицы, размер которой определяется местными нормами.

**Участвующие организации.** Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения (Ministry of Human Resources and Social Services) при Государственном совете осуществляет надзор за системой страхования от безработицы на национальном уровне. Реализация программ и выплата пособий осуществляется децентрализованно учреждениями социального страхования. Сбором взносов занимаются местные налоговые органы или учреждения социального страхования. Средства от взносов вносятся на специальные государственные счета в коммерческих банках.

**Размер взносов** работодателей равен 2% от заработной платы, работников – 1%. Правительство провинций может скорректировать размер взносов с согласия Государственного совета.

**Требования, предъявляемые к кандидатам на получение пособия:** уплата взносов не менее года; вынужденная безработица; регистрация в качестве безработного и поиск работы. Выплата пособий прекращается в следующих случаях: трудоустройство; призыв на военную службу; эмиграция в другую страну; получение пенсии по старости; отказ от работы, рекомендованной соответствующими органами государственной власти.

---

<sup>61</sup> Источник: Сравнительный анализ системы страхования по безработице и страхования занятых лиц в странах Азии и в мире / Джон Картер, Мишель Бедар, Селин Пейрон Биста, Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2014.

**Размер пособия и период выплаты.** Размер пособия устанавливается правительством провинций. Оно выплачивается по единой ставке, ниже минимальной заработной платы в этой провинции, но выше прожиточного минимума городского населения. В некоторых провинциях соотносят размер взносов с размером пособий по безработице. Период выплаты пособий зависит от взносов безработного: менее 5 лет уплаты взносов – 12 месяцев выплаты; от 5 до 10 лет – 18 месяцев; более 10 лет – 24 месяца.

**Период ожидания перед получением первого платежа.** Не установлен.

**Связь с выходным пособием.** До создания системы страхования от безработицы государственные предприятия обеспечивали своих сотрудников пожизненной занятостью, а также разными льготами (пенсия по старости, бесплатное образование, медицинское страхование), известными под названием «от колыбели до могилы». В то время не было нужды в выходном пособии.

После принятия закона о трудовом контракте выплата выходного пособия стала обязательной. Его максимальный размер за работу длительностью 12 лет в 3 раза больше среднемесячной заработной платы в данном населенном пункте. При этом выплата пособий по безработице не зависит от права на выходное пособие.

**Связь с активными мерами политики на рынке труда (АПРТ).** В 1998 году государственные предприятия начали реорганизацию, которая привела к массовым увольнениям. Правительство запустило программы содействия занятости в городах. Фонд субсидирует взносы по социальному страхованию, когда безработные находят работу, предоставляет микрокредиты и субсидирует выплату процентов для малых предприятий, трудоустраивающих безработных, оплачивает обучение для трудоустройства и др. В первую очередь программы предназначены для мужчин старше 50 лет и женщин старше 40 лет<sup>62</sup>.

В 2002 году Государственный совет разработал комплекс мер социально-экономической политики (под названием Документ № 12): увеличение числа рабочих мест с использованием разнообразных каналов; развитие и расширение поддержки и стимулов; создание государственной службы занятости, развитие и расширение ее полномочий в сфере трудоустройства, обучения и переподготовки и др. В 2008 году был принят закон о содействии занятости, в котором особое внимание уделялось активной политике, включающей ряд мер по решению проблем занятости, содействию занятости и расширению социальной защиты<sup>63</sup>.

Средства фонда страхования от безработицы могут использоваться для субсидирования профессиональной подготовки и профессионального консультирования безработных (статья 10 Нормативно-правового акта в отношении страхования от безработицы, 1999 г.).

**Гарантии получения дохода, не связанные со взносами.** В 1998 году стартовала «Программа гарантированного минимального уровня жизни (дибао)» для городского населения. В 2006 году программа «дибао» стала работать и для сельских жителей. Это пособие из государственного бюджета для тех, кто живет за чертой бедности. Выплата предназначена для разнородной группы населения, включая безработных, лиц пожилого возраста, детей и лиц с ограниченными возможностями.

62 Источник: Urban Employment and Reemployment Promotion Programmes (Geneva, ILO, 2012).

63 Источник: China: From an active employment policy to Employment Promotion Law, (Beijing, ILO, 2011).

### **Показатели эффективности деятельности и мониторинга для оценки эффективности системы и анализа проблем**

**Сравнение правового и фактического охвата систем страхования.** В 2010 году количество занятых лиц в Китае достигло 761,1 миллиона человек, из них 346,9 миллиона работающих в городе и 414,2 миллиона сельских работников. В конце 2011 года в программах страхования от безработицы участвовало 143,17 миллиона человек. По оценкам, в 2010 году уровень зарегистрированной безработицы в городах достигал 4,1%. 1,97 миллиона человек получали пособие по безработице в конце 2011 года<sup>64</sup>.

**Сравнение размера пособия и (а) прожиточного минимума в стране, (б) размера минимальной заработной платы в стране.** В соответствии с законом о социальном страховании размер пособия, устанавливаемый по единой ставке на уровне провинций, не может быть ниже минимального гарантированного уровня жизни для городского населения по городской программе «дибао». Он ежегодно пересматривается на уровне провинций. В 2010 году среднемесячный минимальный гарантированный уровень «дибао» составлял 230 китайских юаней. Для сравнения: национальная черта бедности поднялась до 2 300 китайских юаней на душу населения в год в ноябре 2011 года, что было на 80% выше уровня 2009 года. В 2011 году ежегодный чистый доход на душу населения в сельской местности был равен 6 977 китайским юаням. Ежегодный доход на душу населения в городе за вычетом налогов составлял 21 810 китайских юаней<sup>65</sup>.

### **Сильные и слабые стороны системы страхования от безработицы.**

**Сильные стороны:** система гарантирует базовый источник дохода для безработных, содействует их трудоустройству и эффективно поддерживает социальную стабильность.

**Слабые стороны:** узкий охват системы страхования от безработицы, низкий размер пособия по безработице, недостаточно активное содействие занятости. Кроме того, существующая система не отвечает требованиям, связанным с различиями между регионами.

64 Источник: Национальное бюро статистики Китая: <http://www.stats.gov.cn/english/>.

65 National Bureau of Statistics of China: Income of Rural and Urban Residents in 2011, (Beijing, NBS, 2012), [http://www.stats.gov.cn/english/pressrelease/t20120130\\_402787464.htm](http://www.stats.gov.cn/english/pressrelease/t20120130_402787464.htm).

## ► Приложение 5. Особенности смешанной системы страхования от безработицы в Чили<sup>66</sup>

Правительство Чили в 2002 году ввело новую систему страхования от безработицы, представляющую собой смешанную систему, которую финансируют правительство, работодатели и работники. При этом действуют 2 типа механизма финансирования:

- индивидуальный сберегательный счет для каждого работника;
- чрезвычайный фонд — Фонд солидарности.

При наступлении безработицы работник имеет право снять со своего счета в банке накопленные сбережения. Если денег недостаточно, чтобы прожить пять месяцев без работы, он имеет право при определенных условиях и ограничениях получить субсидию из Фонда солидарности.

**Механизм системы страхования от безработицы.** Работодатель вносит 1,6% от заработной платы на индивидуальный счет своего работника, организованный по типу пенсионного счета. Работник вносит на этот счет 0,6% от своей ежемесячной заработной платы. В итоге 2,2% от ежемесячного дохода работника идет на счет, на котором в течение года накапливается сумма, равная четверти ежемесячного дохода работника. Работодатели также вносят 0,8% от своего дохода в Фонд солидарности, который получает дополнительное финансирование из бюджета. Другие условия действуют для работников по срочному договору: работодатель обязан отчислять 3% от ежемесячного дохода на индивидуальный счет своего работника на протяжении всего срока договора, что за год составляет примерно треть его ежемесячного дохода (Рисунок 1).

Рисунок 1. Структура чилийской системы страхования от безработицы



Таблица 1. Выплаты из Фонда солидарности

Продолжительность безработицы мес.	Минимальная выплата, долл. США	Выплаты от среднего дохода за последние 12 мес., %	Минимальная выплата, долл. США
1	92,025	50	198,691
2	76,339	45	178,822
3	66,928	40	158,953
4	58,562	35	139,084
5	50,196	30	119,215

Источник: Журнал Региональная экономика: теория и практика, №38, 2011.

<sup>66</sup> Источник: Журнал Региональная экономика: теория и практика, №38, 2011.



**Максимальный период платежей — 11 лет.** Если работник трудится более 11 лет у одного работодателя, платежи прекращаются, поскольку считается, что на индивидуальных счетах накоплено достаточно средств, чтобы покрыть любой период безработицы. К моменту снятия сбережений со счета работник должен иметь официальный договор, делать взносы в течение 12 месяцев (6 месяцев для работников по краткосрочному договору) до наступления безработицы, быть в возрасте 18–65 лет и иметь трудовой стаж не менее 30 дней. Последнее означает, что безработные должны оплачивать первый месяц безработицы за свой счет.

**Структура взносов** исходит из того, что средняя продолжительность безработицы в Чили (в условиях нормального развития экономики) составляет около 5 месяцев. Следовательно, число возможных снятий со счета равняется пяти независимо от суммы, накопленной на счету. Только работники по срочному договору имеют право получить доступ ко всем своим сбережениям одним снятием со счета. Если работник меняет работу, не становясь при этом безработным, он имеет право либо снять накопленные средства, либо оставить их на счету, что совсем не отразится на платежных обязательствах нового работодателя.

Эти условия действуют для всех наемных работников независимо от причин, по которым они остались без работы. Те работники, которые накопили на счете в банке сумму меньше двух месячных зарплат, имеют право пополнить свои сбережения из Фонда солидарности. Размер и количество возможных снятий со счета рассчитываются методом, представленным в Таблица 1. С другой стороны, если на счете накоплено более двух месячных зарплат, то общая сумма, независимо от размера, делится на пять и выплачивается в виде ежемесячных взносов.

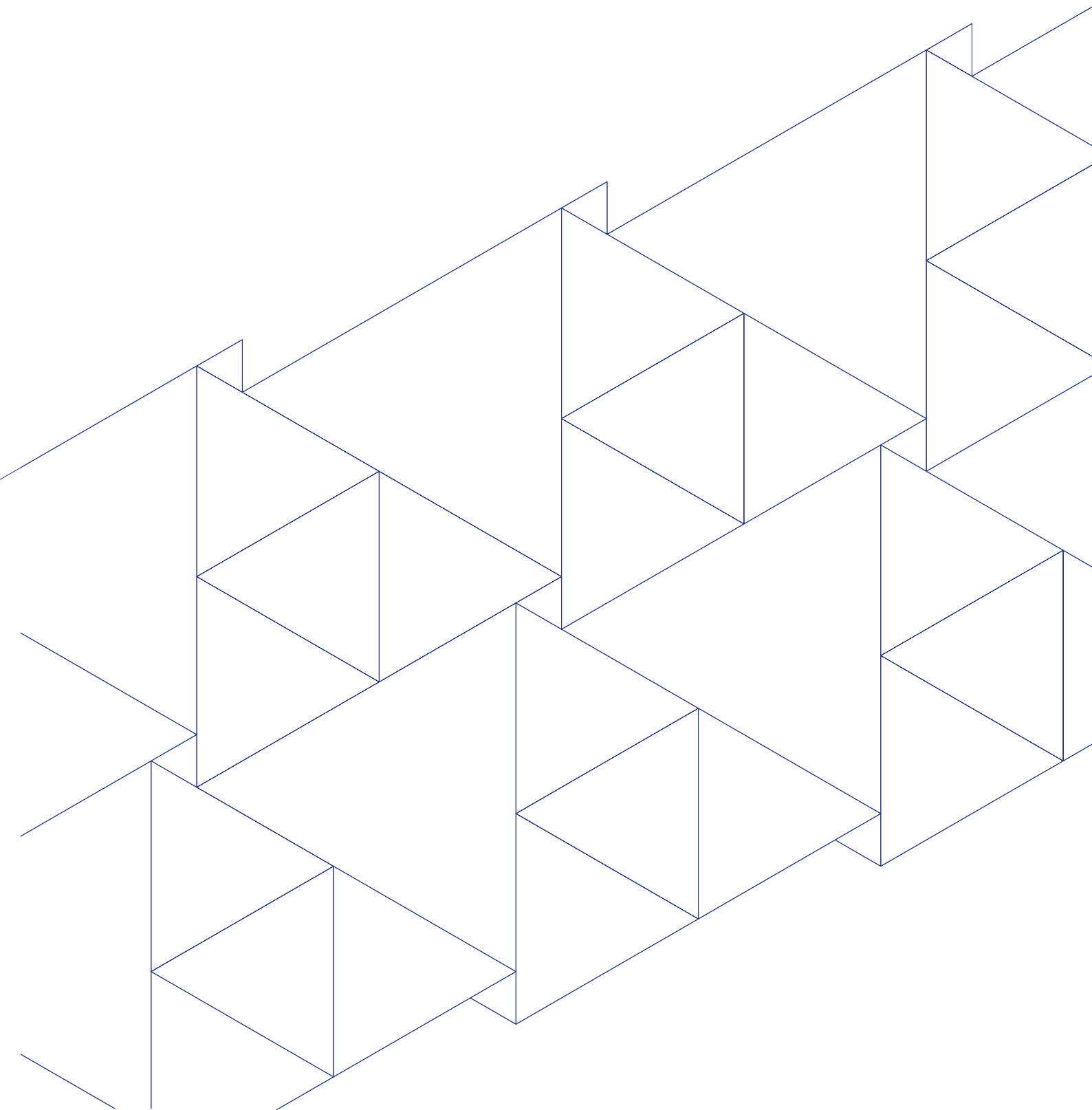
**Получатели страховой суммы должны быть зарегистрированы в муниципальных агентствах по трудоустройству главным органом страхования.** Это означает, что они будут автоматически зарегистрированы службами посредничества в трудоустройстве. Безработные, пользующиеся этой системой и уволенные по «деловым соображениям», будут иметь преимущественное право на получение профессиональной подготовки, которую предоставляет Национальная служба профессионального обучения.

**Преимущества и недостатки системы страхования от безработицы в Чили.** Под защиту по этой системе страхования от безработицы попадает только официальная рабочая сила. Трудно считать эту систему полноценным страхованием от безработицы и называть ее «системой индивидуальных сбережений», так как элемент страхования в ней минимален. И, конечно, нельзя считать данную систему как социальную защиту для бедных или программу для безработного населения. Подобную систему не следует считать чем-то большим, чем просто одним из элементов всеобъемлющей системы социального обеспечения.

► Таблица 2. Преимущества и недостатки чилийской системы страхования от безработицы

	Показатель	Комментарии
<b>Преимущества</b>	<b>Минимальная угроза морального вреда</b>	Безработные, получающие от этой системы пособия, снимают свои собственные сбережения. За исключением Фонда солидарности, из которого средства можно снять лишь при особых обстоятельствах. Главное – способность отдельного человека копить
	<b>Требуется ограниченная институциональная инфраструктура</b>	Такой схемой могут управлять существующие агентства и организации, особенно если в стране уже есть действующая пенсионная система
	<b>Дополнительные ресурсы для инвестирования</b>	Средства из системы страхования от безработицы могут вкладываться в инструменты денежного рынка. Это повышает ликвидность финансового рынка и обеспечивает дополнительные средства для инвестирования
	<b>Защита работников</b>	Большая часть рабочей силы, трудоустроенной в официальном секторе, будет находиться под защитой
<b>Недостатки</b>	<b>Низкий процент безработного населения, охватываемого страхованием</b>	Из этой системы страхования исключаются индивидуальные предприниматели, наемные работники без официально оформленного договора, также работники моложе 18 лет или старше 65 лет. Работники, не делавшие взносы в систему, по крайней мере 12 месяцев (6 месяцев в случае срочных договоров) или не имеющие минимальный стаж в 30 дней, также не имеют права снимать средства со счета
	<b>Недостаточная защита безработных</b>	Имеются расхождения между теоретическими положениями и реальным рынком труда

Источник: Журнал Региональная экономика: теория и практика, №38, 2011.



► **Контакты**

**Азам Тошпулатов,  
руководитель программ  
Совместная программа ООН «Укрепление  
системы социальной защиты в Узбекистане»**

T: +99893 339 08 05

E: [atoshpulatov@unicef.org](mailto:atoshpulatov@unicef.org)

[jointsdgfund.org/where-we-work/Uzbekistan](https://jointsdgfund.org/where-we-work/Uzbekistan)