

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ К.И.СКРЯБИНА**

**Н.М. Байгубатова**

**ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ И СОЦИАЛЬНЫХ РИСКОВ В ЦЕЛЯХ  
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ**

**Монография**

**БИШКЕК – 2025**

УДК

**Рецензенты:**

**Калманбетова Гульзат Талимбековна** – зав. кафедрой «Финансы, банковское дело и налогообложения», доктор экономических наук, доцент БГУ им. К. Карасаева

**Искендерова Асель Жыргалбековна** – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы, анализ и учет» КГТУ им. И. Раззакова

**Автор:**

**Байгубатова Назира Мукамбетовна** – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика и управление на предприятии» КГТУ им. И. Раззакова

**Байгубатова Н.М.**

**ПРОБЛЕМА БЕДНОСТИ И СОЦИАЛЬНЫХ РИСКОВ В ЦЕЛЯХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ/ Байгубатова Н.М. – Бишкек, 2025-82 с.**

Монография посвящена исследованию проблемы бедности и социальных рисков в контексте устойчивого развития, с особым вниманием к социально-экономическим условиям Кыргызской Республики. В работе рассматриваются теоретические аспекты бедности, подходы к её измерению и оценке, классификация социальных рисков, а также их причины и последствия для общества и экономики. Проанализирован зарубежный опыт борьбы с бедностью и минимизации социальных рисков, выявлены ключевые тенденции и эффективные механизмы социальной поддержки.

Особое внимание уделено динамике уровня бедности и факторов социальной уязвимости населения Кыргызской Республики, включая макроэкономические, институциональные и демографические детерминанты. На основе анализа статистических данных и существующих программ социальной защиты предложены стратегические направления снижения бедности и минимизации социальных рисков, включая совершенствование институциональной среды, повышение эффективности социальной политики и интеграцию мер борьбы с бедностью в стратегию устойчивого развития страны.

Монография предназначена для исследователей в области экономики, социальной политики, устойчивого развития, а также для государственных органов, формирующих политику социальной защиты и социального обеспечения населения. Работа может быть полезна для студентов, аспирантов и специалистов, интересующихся вопросами преодоления бедности и укрепления социальной устойчивости общества.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БЕДНОСТИ И СОЦИАЛЬНЫХ РИСКОВ В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ.....	6
1.1. Понятие и сущность бедности: подходы и критерии оценки.....	6
1.2. Социальные риски: классификация, причины и последствия.....	14
1.3. Зарубежный опыт борьбы с бедностью и минимизации социальных рисков .....	19
2. АНАЛИЗ УРОВНЯ БЕДНОСТИ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ УЯЗВИМОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ.....	24
2.1. Динамика уровня бедности в Кыргызской Республике.....	24
2.2. Основные факторы, влияющие на бедность и социальную уязвимость населения.....	33
3. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ СНИЖЕНИЯ БЕДНОСТИ И МИНИМИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ РИСКОВ.....	47
3.1. Совершенствование институциональной среды и политики социальной защиты в Кыргызской Республике.....	47
3.2. Рекомендации по интеграции борьбы с бедностью и социальными рисками в стратегию устойчивого развития Кыргызской Республики.....	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	73
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	76

## ВВЕДЕНИЕ

Проблема бедности сопровождает человеческое общество на протяжении всей истории, являясь характерной чертой для любых социальных систем, независимо от их политического строя. Различия в управлении и организации лишь влияют на степень ее проявления, в то время как основные аспекты бедности присутствуют во всех странах.

Вопрос бедности всегда находился в центре внимания экономистов, социологов, политиков и обычных граждан, вызывая оживленные дискуссии и различные точки зрения. Несмотря на их разнообразие, можно выделить два основных направления в экономической мысли: одни считают причиной бедности естественные условия существования, другие – недостатки общественной системы, порождающей это явление.

Современный мир сталкивается с серьезными проблемами, среди которых бедность и социальные риски занимают важное место. Эти явления не только подрывают благосостояние граждан, но и тормозят социально-экономическое развитие государств. В условиях глобализации и нестабильной внешней экономической среды усиливаются проблемы неравенства, безработицы и социальной уязвимости различных групп населения, что требует разработки эффективных мер по борьбе с бедностью и снижению социальных рисков.

Цели устойчивого развития (ЦУР), разработанные ООН, подчеркивают необходимость ликвидации крайней бедности, обеспечения достойной жизни и сокращения неравенства как ключевые задачи глобальной повестки до 2030 года. В этом контексте борьба с бедностью приобретает не только гуманитарное, но и стратегическое значение, являясь важным условием для социальной стабильности, экономического роста и устойчивого развития.

Актуальность данного исследования обусловлена необходимостью глубокого анализа масштабов и причин бедности, а также оценки

существующих социальных рисков, препятствующих достижению Целей устойчивого развития. Несмотря на предпринимаемые усилия, многие страны, включая Кыргызскую Республику, продолжают сталкиваться с высоким уровнем бедности, недостаточной социальной защищенностью населения и ограниченным доступом к базовым услугам.

Цель данной работы – выявить особенности проблемы бедности и социальных рисков в контексте реализации повестки устойчивого развития, а также обосновать направления повышения эффективности социальной политики. Для достижения цели поставлены следующие задачи:

- рассмотреть теоретические подходы к пониманию бедности и социальных рисков;
- проанализировать текущее состояние бедности и социальных рисков;
- изучить зарубежный опыт борьбы с бедностью и минимизации рисков;
- определить перспективные меры по снижению бедности в контексте устойчивого развития.

Объектом исследования является социально-экономическая система, а предметом – процессы формирования и преодоления бедности и социальных рисков в рамках устойчивого развития.

Методологическую основу работы составляют сравнительный, статистический, системный и структурно-функциональный методы, а также анализ нормативных документов и международных стратегий в области устойчивого развития.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования полученных выводов и рекомендаций для совершенствования государственной социальной политики и программ устойчивого развития.

# 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БЕДНОСТИ И СОЦИАЛЬНЫХ РИСКОВ В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

## 1.1. Понятие и сущность бедности: подходы и критерии оценки

Бедность – состояние нужды, нехватки жизненных средств, не позволяющее удовлетворить насущные потребности индивида или семьи. Бедность считается одной из наиболее острых социальных проблем

Как состояние голодной жизни бедность существовала испокон веков, но считалась вполне обычным явлением, присущим подавляющему большинству населения. В азиатских, античных и феодальных обществах деление на богатых и бедных мало зависело от личных способностей человека: уровень потребностей и возможности их удовлетворять зависели от сословно-юридического статуса индивидуума. У разных социальных групп был разный образ жизни, поэтому невозможность для низких сословий следовать престижному образу жизни высших слоев воспринималась как привычная норма жизни. В капиталистическом же обществе впервые возник контраст между юридическим равенством всех граждан и фактическим сильным экономическим неравенством. Поэтому невозможность для одних жить так, как живут другие, воспринимается как социальная несправедливость.

Выделяют два вида бедности<sup>1</sup>.

1. Абсолютная бедность связана с нуждой в жизненных ресурсах, которые обеспечивают человеку биологическое выживание.

Речь идет об удовлетворении самых элементарных потребностей – в пище, жилье, одежде. Критерии этого вида бедности мало зависят от времени и места проживания человека. Конкретный набор продуктов, потребляемых на заре развития человеческого общества и современным человеком, существенно

---

<sup>1</sup> Воронков В.М., Фомин Э.А. Типологические критерии бедности. – Социологический журнал. 2021, № 2

различается, но всегда можно однозначно судить, голодает человек или сыт. Таким образом, критерии абсолютной бедности связаны с биологическими характеристиками.

2. Относительная бедность определяется путем сравнения с общепринятым, считающимся «нормальным» в данном обществе уровнем жизни.

Средний уровень жизни в развитых странах Запада заведомо выше, чем в развивающихся странах. Поэтому то, что будет считаться бедностью в странах развитого Запада, для отсталых государств расценивается как роскошь. Так, например, в категорию относительно бедных на Западе попадают и те люди, которые не испытывают затруднений с питанием, но не могут позволить себе удовлетворять потребности более высокого уровня (образование, культурный отдых и т.д.). Таким образом, критерии относительной бедности базируются на социальных признаках и сильно варьируются в разные эпохи и в разных странах.

Кроме этой базовой классификации типов бедности, существуют и другие подходы. Так, выделяют первичную бедность (это семьи, ведущие рациональное домашнее хозяйство, но не имеющие достаточных финансовых средств) и вторичную бедность (семьи, которые имеют достаточно финансовых средств, но нуждаются из-за нерационального ведения хозяйства). Наконец, существует деление на «устойчивую» бедность (бедность «по наследству») и «плавающую» (некоторые бедные индивиды находят возможность выйти на более высокий уровень жизни, но одновременно люди со средним достатком разоряются и переходят в разряд бедняков).

Есть несколько методов измерения бедности<sup>2</sup>.

1. Концепция прожиточного минимума.

Первыми, кто занялся количественными расчетами уровня бедности,

---

<sup>2</sup>Кузнецова И. В. Социальная политика и бедность: теоретико-методологический аспект. – М.: Наука, 2018. – 264 с.

стали английские ученые Чарлз Бут и Сибом Раунтри, которые ввели в 1890-х понятие «порог (или черта) бедности». Порог бедности – это минимальный доход, необходимый для приобретения только жизненно необходимых продуктов питания, одежды и жилья. С развитием общества набор необходимых для жизни предметов и услуг расширился, но суть метода оставалась та же – отнесение индивида или семьи в разряд бедных зависит от того, чем они обладали. С помощью этого метода есть возможность измерить абсолютную бедность.

## 2. Концепция относительной бедности (депривации).

Одним из первых ее авторов был американский ученый Питер Таунсэнд. Если первая концепция базировалась на понятии дохода, то концепция относительной бедности во главу угла ставила понятие благосостояния. Она учитывала удовлетворение не только физических, но и социальных потребностей. Ведь часто люди обеспечены жизненно необходимыми предметами и услугами, но не могут вести принятый в их обществе образ жизни. С другой стороны, доход не является определяющим показателем в тех странах, где государство проводит политику, направленную на улучшение благосостояния бедных посредством не только денежных субсидий и пособий, но и самых разнообразных натуральных льгот (бесплатный проезд в общественном транспорте, льготное жилье, бесплатное образование и т.д.). Акцент на качестве и условиях жизни позволяет определить разрыв между социальной позицией индивида (или семьи) и его уровнем жизни.

## 3. Концепция аккумулированной депривации.

Эта концепция впервые предложена в 1979 норвежским социологом Е.Хансеном. Существенный недостаток методики концепции относительной бедности, – это произвольность выбранных критериев. Отсутствие какого-либо критерия может быть не столько показателем бедности, сколько сознательным выбором индивида (например, для вегетарианца отсутствие мяса в рационе не является следствием невозможности его приобрести). Характерной чертой

нового подхода стало не просто изучение благосостояния индивида (либо семьи), но и подсчет количества проблем, с которыми он сталкивается (материальный доход, занятость, социальные отношения, образование и т.д.).

#### 4. Концепция бедности как самооценки.

Все описанные подходы основаны на том, что исследователь выбирает критерии бедности, в то время как изучаемые люди являются пассивным объектом. В последние десятилетия все чаще используется метод определения бедности по самооценке респондентов – считают ли они себя бедными или нет. Такой подход имеет преимущество в том, что позволяет лучше оценивать бедность как социальную проблему, требующую принятия специальных мер. Однако его недостаток – субъективность данных из-за того, что многие респонденты могут постыдиться признать себя бедными<sup>3</sup>.

Уровень бедности, измеренный по критериям каждой из этих концепций, будет заметно различаться. Например, уровень бедности, рассчитанный на основе концепции аккумулированной бедности, будет ниже, чем полученный на основе концепции относительной депривации, но оба они дадут более высокий процент бедности, чем в случае с измерением прожиточного минимума.

Доля бедных в общей численности населения различается от одной страны к другой, а также варьируется в пределах одного государства.

Первые экономико-статистические исследования бедности начались в Великобритании в конце 19 в. В 1889 английский ученый Чарлз Бут опубликовал работу, показавшую, что 1/3 населения Лондона проживает в условиях бедности. Эти данные потрясли общество, так как Англия в тот момент была одной из самых богатых стран мира. На данный момент в Великобритании не существует официального определения бедности, поэтому критерием для выплаты пособий служит доход семьи, а сама черта бедности определяется как уровень дополнительного пособия. К 1990-м, согласно этому

---

<sup>3</sup> Поляков А. В. Историческая социология бедности. – СПб.: Питер, 2021. – 312 с.

критерию, 17% населения страны было отнесено к бедным.

В 1960-е в США исследование социолога Майкла Харрингтона продемонстрировало, что в одной из богатейших стран мира более 20% населения проживало в условиях бедности. В 1964 правительство США установило официальную черту бедности и стало проводить регулярные исследования национального уровня бедности (рис. 1). Основой для отнесения американской семьи в разряд бедных служат ее затраты на питание, которые должны составлять не менее 1/3 всех доходов семьи, чтобы ее посчитали бедной. Благодаря государственным социальным программам, уровень бедности в США к концу 20 в. заметно сократился. Однако даже в начале 21 в. он все еще составляет более 10% от общего населения страны.

Иерархия стран мира в зависимости от масштабов бедности (табл.), показывает, что в развивающихся странах, где бедные часто превышают половину всего населения, эта проблема многократно острее, чем в развитых. Что касается постсоциалистических стран (включая Россию), то они по этому критерию занимают позицию «лучших среди худших»: типичный для них уровень бедности 25–30% выше, чем в развитых странах, но ниже, чем в большинстве развивающихся. Впрочем, некоторые постсоциалистические страны (Молдова, Туркменистан, Таджикистан, республики Закавказья) попали в группу стран с очень высоким уровнем бедности.

Есть два подхода к объяснению причин возникновения и воспроизводства бедности как социального явления<sup>4</sup>.

#### 1. Культурные объяснения.

Одно из ключевых понятий в рамках этого подхода – культура бедности. Сторонники этого подхода доказывают, что для среды бедняков характерна особая культура, в основе которой лежат смирение, неумение строить свое будущее и фатализм. В процессе первичной социализации эти ценности передаются от одного поколения к другому, приводя к «наследованию»

---

<sup>4</sup> Бусыгина И. М. Методы измерения бедности: субъективный подход // Экономика и управление. – 2022. – №4. – С. 25–31

бедности.

Другое культурологическое объяснение бедности использует понятие культуры зависимости. Если в теориях культуры бедности сами бедняки рассматриваются в качестве источника своих бед, то в концепциях культуры зависимости таким источником выступает государство с его программами социального обеспечения. Как полагают многие либеральные ученые, именно эти программы приводят к тому, что бедные перестают полагаться на свои собственные силы и паразитируют за счет общества.

Приверженцы культурного объяснения феномена бедности выступают за развитие в людях таких качеств как упорство, бережливость и честолюбие. По их мнению, один из вариантов решения проблемы бедности – ликвидация государственной помощи либо ее существенное видоизменение (например, переход от безвозмездных пособий к таким пособиям, которые человек должен был бы отработать на общественных работах)<sup>5</sup>.

## 2. Структурные объяснения.

Теории этого направления связывают наличие бедности со структурными особенностями общества, основанными на социальной стратификации, экономическом неравенстве и т.д.

Сторонники концепции бедности как результата особой ситуации утверждают, что в жизни людей и общества в целом случаются периоды, когда вероятность возникновения бедности очень высока. Например, это происходит, когда в обществе наблюдается общий спад экономики. Причем отдельные индивиды не несут ответственности за возникновение такой ситуации. При этом, бедность становится результатом неравенства людей в обществе и неравного распределения материальных благ между индивидами. Чтобы предотвратить такую ситуацию, необходимо создавать систему социального страхования.

В рамках другой концепции бедность рассматривается как следствие

---

<sup>5</sup> Бусыгина И. М. Методы измерения бедности: субъективный подход // Экономика и управление. – 2022. – №4. – С. 25–31

развития международной экономики и изменений в структуре мирового рынка рабочей силы. Международные корпорации ищут страны и регионы с дешевой рабочей силой, это приводит к тому, что в стремлении привлечь эти инвестиции многие страны искусственно сдерживают рост заработной платы, что приводит к общему обнищанию населения.

Независимо от того, каковы первичные причины бедности, раз возникнув, она начинает самовоспроизводиться. Чем больший процент населения страны находится за чертой или около черты бедности, тем больше у этой страны шансов попасть в «порочный круг нищеты». Ведь если значительная часть населения бедная, она не может приобретать товары, в результате не хватает не хватает производственных инвестиций, что ведет к невозможности развивать экономику и повышать заработную плату трудящихся. При этом стране, в которой значительная часть населения живет в бедности, труднее вырваться из нищеты.

Если можно говорить об искоренении абсолютной бедности в ряде развитых стран, то относительная бедность будет постоянной проблемой любой страны в обозримом будущем.

Одна группа ученых рассматривала бедность как фактор борьбы за существование, который подстегивает развитие общества и отдельно взятых индивидов. Это направление получило название социал-дарвинистского, в современном мире данная позиция защищается либералами. Другая группа ученых видит в бедности социальное зло и призывают к его устранению посредством более уравнительного распределения всех благ между людьми. Этот подход называют социал-уравнительным (или эгалитаристским), его придерживаются сторонники социалистической идеологии<sup>6</sup>.

Все признают, что бедность имеет много негативных последствий<sup>7</sup>.

Бедность является фактором социальной напряженности. Борясь с

---

<sup>6</sup> Бусыгина И. М. Методы измерения бедности: субъективный подход // Экономика и управление. – 2022. – №4. – С. 25–31

<sup>7</sup> Кузнецова И. В. Социальная политика и бедность: теоретико-методологический аспект. – М.: Наука, 2018. – 264 с.

несправедливым, по их мнению, распределением доходов, бедные склонны к совершению преступлений и к насильственным методам политической борьбы. История показывает, что во время революций и иных политических потрясений именно бедные были «горючим» материалом социальных переворотов и стремились «грабить награбленное».

Даже если бедные не совершают актов насилия в отношении других людей, общество в котором они живут, все равно несет потери. Бедный человек не может полноценно участвовать в жизни общества, его творческий потенциал не раскрывается и пропадает бесплодно. Особенно трагична «наследуемая» бедность, когда дети бедняков при одинаковых способностях имеют гораздо меньше шансов самореализоваться, чем их сверстники, родившиеся в семьях с нормальным достатком.

Живущие в странах «третьего мира» бедняки страдают от антисанитарии, в их среде распространены эпидемические заболевания, от которых затем могут страдать и богатые страны (например, лихорадка Эбола).

Признавая, что во многих аспектах бедность вредна для общества, либералы в то же время подчеркивают ее положительные последствия.

По их мнению, если бы не было бедности, то уменьшился бы стимул людей повышать производительность труда. Бедность, таким образом, заставляет людей активно участвовать в конкуренции за жизненные блага.

Сторонники обеих позиций – и социалисты, и либералы – сходятся в признании преимущественно негативных последствий абсолютной бедности, но расходятся во мнениях по поводу относительной бедности.

Социальная политика, направленная на борьбу с бедностью. Существует два противоположных подхода к проблеме борьбы с бедностью<sup>8</sup>.

Первый подход является более распространенным и заключается в признании необходимости обеспечения бедных помощью и пособиями. Выдача денежных пособий, самый простой способ оказания помощи бедным, сам по

---

<sup>8</sup> Бусыгина И. М. Методы измерения бедности: субъективный подход // Экономика и управление. – 2022. – №4. – С. 25–31

себе не решает проблемы. Другие способы, практикуемые государствами разных стран, – это программы повышения образования или переквалификации. Но и они зачастую не меняют ситуацию, так как, даже приобретя новую профессию, человек часто не может найти рабочее место или не в силах заставить себя эффективно трудиться<sup>9</sup>.

Если при первом подходе к решению проблем бедности государство исходит из необходимости перераспределять доходы от богатых к бедным посредством прогрессивного налогообложения и социальных программ, то второй подход базируется на идее невмешательства государства в экономику. По мнению сторонников этой теории, поведение государства должно стимулировать бедных занять более активную позицию в жизни, а не паразитировать на шее более обеспеченных слоев населения. Кроме того, если богатые будут инвестировать свои средства в экономику, они создадут необходимое количество рабочих мест, что может решить проблему бедности без участия государства. Этот подход пытались реализовать, например, в Великобритании 1970–1980-х правительство Маргарет Тэтчер.

Необходимо отметить, что хотя в любой стране правительство устанавливает специальные критерии определения бедных, в реальности права на помощь и пособия имеют отнюдь не все те, кто отвечает данным критериям. Эта позиция государства объясняется нехваткой ресурсов для обеспечения всех нуждающихся. Для ограничения масштабов социальной помощи применяются два ужесточающих критерия. Первый ограничивает число людей путем выделения отдельных категорий бедняков, имеющих право на помощь. Например, многие виды помощи может получать безработный, но не человек, имеющий работу, хоть и низкооплачиваемую. Вторым критерий основан на использовании только доходной характеристики бедности, игнорируя проблему депривации.

---

<sup>9</sup> Кузнецова И. В. Социальная политика и бедность: теоретико-методологический аспект. – М.: Наука, 2018. – 264 с.

## 1.2. Социальные риски: классификация, причины и последствия

Начать следует с того, что в источниках права социального обеспечения не закреплен термин социальный риск. Однако на основании научных разработок можно вывести следующее понятие социального риска: это потенциальная возможность возникновения негативных последствий, связанных с социальными проблемами и вызванных недостаточным или неэффективным функционированием социальных институтов, политик и программ.

Также некоторыми исследователями проводится сравнительный анализ социальных рисков и страховых рисков, так как их определения наиболее похожи. Так, страховым риском является предполагаемое событие, на случай наступления которого проводится страхование, при этом событие, рассматриваемое в качестве страхового риска, должно обладать признаками вероятности и случайности его наступления.

Основными видами социального риска являются<sup>10</sup>:

**Бедность:** высокий уровень бедности является серьезным социальным риском, который может привести к социальной напряженности, преступности, наркомании и другим социальным проблемам.

**Безработица:** безработица является одним из наиболее серьезных социальных рисков, поскольку она может привести к ухудшению здоровья, социальной изоляции, алкоголизму и другим социальным проблемам.

**Нарушения прав человека:** нарушения прав человека являются социальным риском, который может привести к социальной напряженности, конфликтам и даже к насилию.

**Неравенство:** неравенство является социальным риском, который может привести к социальной напряженности, конфликтам и другим социальным проблемам.

---

<sup>10</sup> Кузнецова И. В. Социальная политика и бедность: теоретико-методологический аспект. – М.: Наука, 2018. – 264 с.

И долгое время в истории нашей страны, особенно в советский период, считалось, что в сфере социального обеспечения не существует социального риска, а наступление инвалидности, старости, некоторые семейные обстоятельства (например, беременность и роды, воспитание детей, уход за пожилыми родственниками)- суть основания заботы государства о гражданах<sup>11</sup>.

Возрождение представлений о социальном риске как основании социального обеспечения пришлось на конец 20 века. В 1997 году Т.К. Миронова в своей диссертации указала, что основанием материального обеспечения граждан в рамках обязательного пенсионного страхования должны быть пенсионные риски – старость, инвалидность, потеря кормильца. А в 2000 году Е.Е. Мачульская обосновала общее определение социального риска как вероятности наступления материальной необеспеченности из-за утраты заработка, дохода от трудовой деятельности или внутрисемейного содержания по экономическим, физиологическим или демографическим причинам<sup>12</sup>.

Однако в настоящий момент социальный риск как категория является одним из центральных институтов Общей части отрасли права социального обеспечения, так как ядром предмета отрасли являются материальные отношения, возникающие при наступлении для граждан неблагоприятных материальных последствий в виде утраты или снижения заработка либо увеличения расходов, что и является социальными рисками<sup>13</sup>.

Социальному риску присущи определенные признаки, которые позволяют отграничить его от иных видов рисков.

Первым по значимости признаком следует считать содержательный, отражающий существо социального риска как основания социального обеспечения. Наступление социально-рисковой ситуации приводит к неблагоприятным последствиям для лица – к материальной необеспеченности,

---

<sup>11</sup> Батыгин, К.С. Пособия по государственному социальному страхованию / К. С. Батыгин, М. И. Лирцман, И. М. Трефилов. – Москва: Профиздат, 2022. – 336 с.

<sup>12</sup> Мачульская, Е. Е. Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: теория и практика правового регулирования: диссертация ... доктора юридических наук / Е.Е. Мачульская. – Москва, 2019. – 349 с.

<sup>13</sup> Право социального обеспечения: учебник / под ред. В.Ш. Шайхатдинова. – Москва: Юрайт, 2014. – 717 с.

социальному неблагополучию.

Второй признак (внешний) выражается в том, что социальный риск является основанием социального обеспечения, будучи формализован в действующем законодательстве. Так, М. Л. Захаров и Э. Г. Тучкова указывают, что именно законодательное закрепление перечня социальных рисков, признаваемых государством в качестве оснований тех или иных социальных предоставлений, может считаться сущностным признаком социального обеспечения<sup>14</sup>.

Следующим признаком социального риска является его вероятностный характер. Ни один социальный риск, кроме смерти, не может быть признан абсолютно неотвратимым. Можно говорить лишь о большей или меньшей степени вероятности его наступления.

Такая характеристика предопределяет и следующий признак – прогнозируемость, поскольку социальные обязательства, принимаемые на себя государством в связи с социальным обеспечением граждан, требуют финансовых значительных вложений, оценки экономических возможностей в сфере их компенсации и минимизации.

До определенного времени данная категория - социальные риски - была устоявшаяся, однако с усложнением жизни, появлением новых обстоятельств, и на их основе новых общественных отношений, появились и новые социальные риски. В связи с этим произошло разделение социальных рисков на классические или типичные и нетипичные социальные риски. Некоторые примеры таких рисков:

Кибербезопасность: в частности, хакерские атаки, утечки персональных данных могут привести к серьезным последствиям для граждан и организаций.

Терроризм и экстремизм: террористические акты и экстремистские движения могут вызвать панику и страх, а также привести к потере жизней и разрушению инфраструктуры.

---

<sup>14</sup> Захаров, М.Л. Право социального обеспечения / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. – Москва: Волтерс Клувер, 2020. – 560 с.

Изменение климата: изменение климата и экологические проблемы может привести к снижению урожайности, повышению цен на продукты питания, ухудшению здоровья населения и другим проблемам.

Демографический кризис: снижение рождаемости, увеличение смертности и старение населения могут привести к сокращению рабочей силы, ухудшению качества здравоохранения и социальной помощи, а также увеличению бремени налогов на трудоспособное население.

Пандемии: глобальные эпидемии, такие как COVID-19, могут привести к серьезным последствиям для здоровья населения и для экономики, а также к потере жизней, закрытию бизнесов, остановке транспортных систем, а также к панике и социальным конфликтам. Распространение фейковой информации: распространение ложной информации и фейковых новостей может привести к панике, конфликтам и неэффективным решениям. И это может привести к ухудшению качества жизни и экономической нестабильности.

Социальные риски, возникшие в результате таких ситуаций, являются экстраординарными, требуют значительных материальных и финансовых ресурсов, зачастую превышающих возможности отдельно взятого государства<sup>15</sup>.

Поэтому необходимо действовать совместными усилиями, объединяя усилия на достижение общей цели - преодоление данных социальных рисков. В целом, социальный риск в большинстве стран, в том числе, связан с недостаточным функционированием социальных институтов и политики, а также с отсутствием социальной защиты и поддержки для уязвимых групп населения.

Кроме того, как отмечалось ранее, перечень социальных рисков достаточно широк и не содержится в едином кодифицированном законодательном акте. В связи с этим, предлагается идея создать Социальный Кодекс, куда бы можно было бы включить все социальные риски, что значительно бы упростило правоприменительную практику. Альтернативная

---

<sup>15</sup> Федорова, М.Ю. Нетипичные наднациональные формы социального обеспечения / М.Ю. Федорова // Российский юридический журнал. 2022. № 3. С. 188–198.

идея состоит в том, чтобы включить эти риски в Конституцию. Однако на наш взгляд более целесообразной является первая идея, так как во втором случае возможно либо перегруженные. Основного закона этой информацией либо невозможность предусмотреть большинство социальных рисков, так как достаточно много и они разнообразны.

Таким образом, социальные риски являются законодательно определенным вероятностным событием, перечень которых достаточно обширным, так как с совершенствованием общественных отношений появляются новые виды социальных рисков, которые также необходимо закреплять в законодательстве. Тем не менее, на настоящий момент не существует единственного нормативно-правового акта, который бы закреплял максимально возможные на настоящий момент социальные риски и дополнялся бы при возникновении новых.

### **1.3. Зарубежный опыт борьбы с бедностью и минимизации социальных рисков**

Бедность как проблема является глобальной социальной опасностью. Сегодня нет государства не знакомого с проблемой бедности, существуют лишь различия в ее проявлении и масштабах. Способ решения данной проблемы зависит от многих факторов, поэтому разработка такого способа обладает в каждом отдельном случае собственной спецификой. Одним из инструментов борьбы с бедностью является социальная политика, реализуемая государством. Уполномоченные государственные органы той или иной страны, учитывая особенности региона своего местонахождения, пытаются разработать как можно более эффективные меры по преодолению проблемы бедности. Подобные программы снижения уровня бедности применялись внутри государства, но позже они получили развитие и возможность применения на международном уровне.

Примером программы снижения уровня бедности на международном уровне может служить Парижский саммит 1972 года, в ходе которого была утверждена Европейская программа действий в сфере социальной политики на 1975-1980 гг. Реализация данной программы позволила привлечь внимание к так называемой «новой» бедности, которая характеризовалась слабыми возможностями интеграции человека в общество. Таким образом, обозначилась новая проблема (социальная эксклюзия), решение которой так же способно снизить уровень бедности.

Социальная политика, ориентированная на повышение уровня жизни граждан, должна быть продуманной и взвешенной. Ошибки и недочеты при разработке программы, направленной против бедности, могут привести к регрессу и ухудшению положения в ходе ее реализации. Так, например, ряд программ в США подвергались серьезной критике как тормозящие экономическое развитие и способствующие росту социально-экономической зависимости среди населения<sup>16</sup>. Социальная сфера стала нуждаться в проведении реформ, во-первых, направленных на снижение негативных последствий бедности, а, во-вторых, изменяющих идеологическую основу общности<sup>17</sup>.

Таким образом, принцип самодостаточности перевел вектор борьбы с бедностью в направлении войны с зависимостью. Появился закон о персональной ответственности и возможности трудоустройства, ограничивающий срок предоставления пособий по безработице пятью годами и требующий от реципиентов обязательного участия в общественных работах.

В свою очередь, закон стимулировал разработку и принятие новой социальной программы, известной как «Временная помощь нуждающимся семьям», которая требовала от получателей пособий проявления активности в поиске работы на рынке труда. Результатом реформ и реализации новых

---

<sup>16</sup> Midgley J. The United States: welfare, work and development // International Journal of Social Welfare. 2022. V. 10. № 4. P. 284–293.

<sup>17</sup> Кузнецова И. В. Социальная политика и бедность: теоретико-методологический аспект. – М.: Наука, 2018. – 264 с.

программ стало заметное снижение уровня безработицы, люди получили обеспечение работой, а значит и заработной платой, уровень которой повлиял на сокращение бедности.

Борьба с бедностью в той или иной стране, имея собственную специфику, охватывает все аспекты социальной политики государства и включает в себя системы социальной защиты, социального обеспечения и социального страхования. Исследователями было замечено, что реализацию социальной политики в области преодоления бедности можно разделить на четыре вида: континентальную, англосаксонскую (либеральную), скандинавскую и южноевропейскую<sup>18</sup>.

Континентальная (бисмарковская) модель реализации социальной политики (Германия, Нидерланды, Австралия, Швейцария, Франция) предусматривает взаимозависимость между уровнем социальной защиты и продолжительностью трудовой деятельности. В ее основе лежит обязательное социальное страхование (медицинское, пенсионное и страхование по безработице).

Государство принимает меры против засилья дешевой рабочей силы на рынке труда. В Нидерландах, Дании, Германии, Бельгии, Франции в основе системы профилактики бедности лежит установление обязательной для всех работодателей минимальной ставки заработной платы, достаточной для удовлетворения основных потребностей работающего. Так, например, во Франции минимальная заработная плата составляет почти 60 % от среднего уровня заработной платы по стране. Так же можно отметить успехи Чехии, где самые низкие показатели нищеты и разницы в доходах между богатыми и бедными среди Европейских стран<sup>19</sup>.

Другая модель – либеральная (Великобритания, Ирландия, США, Япония)

---

<sup>18</sup> Страны ЕС: проблемы социальной защиты // Экономика и управление в зарубежных странах (по материалам иностранной печати). Ежемесячный информационный бюллетень. 2021. № 4.

<sup>19</sup> Воронкова О. В. Государственная политика регулирования уровня бедности населения в России и других странах // TERRA ECONOMICUS (Экономический вестник Ростовского государственного университета). 2019. Том 7. № 2.

представляет систему социальной защиты, основанную на принципах всеобщности и единообразия социальных услуг, то есть, охвате всех нуждающихся в материальной поддержке и равный размер такой поддержки. К примеру, в Великобритании еще в 1999 году была поставлена цель прекращения детской бедности с последующим принятием ряда инициатив способных благоприятно повлиять на возможности детей из бедных семей. Так же были выделены средства для борьбы с бедностью пенсионеров. В итоге, налоговый кредит на пенсии оказался эффективным и помог более чем 2 млн пенсионеров преодолеть состояние нищеты.

В рамках данной модели можно выделить некоторые особенности, например, США и Японии, где программы социальной помощи разрознены и имеют адресную направленность на отдельные категории неимущих. Пособия устанавливаются на таком уровне, чтобы сдерживать процесс обеднения, но не устранять его. Подобная политика исходит из логики, что состояние бедности является результатом личного выбора индивида.

Южноевропейская (рудиментарная) модель социальной защиты (Италия, Испания, Греция, Португалия) характеризуется относительно низким уровнем социального обеспечения, а социальная защита считается прерогативой семьи и родственников. Особенностью такой модели является и асимметричная структура социальных расходов. Так, в Италии это проявляется в том, что наиболее крупную часть социальных расходов составляет пенсионное обеспечение, тогда как на поддержку семьи, образования и политику занятости затрачиваются незначительные средства.

Социал-демократическая (скандинавская) модель (Дания, Швеция, Финляндия, Норвегия) имеет широкий охват разных социальных рисков и жизненных ситуаций, требующих поддержки общества. Социальные услуги гарантируются всем жителям страны и не обуславливаются занятостью и уплатой страховых взносов. Уровень социальной защиты высокий, что сводит бедность в этих странах к самым низким в мире показателям.

Социальная политика основана на том, что бедность является болезнью общества, а бедными становятся в ходе рыночного процесса, не успевая приспособиться к условиям изменяющегося рынка труда. Наиболее ярко данная модель представлена в Швеции, где наблюдается один из самых низких уровней бедности в странах Западной Европы.

Наличие разнообразия моделей реализации социальной политики свидетельствует об отсутствии простого единого для применения в любой точке мира плана регулирования уровня бедности. Особенности и индивидуальная специфика каждого отдельно взятого государства не позволяет слепо копировать успешный опыт борьбы с бедностью какой-либо развитой страны.

Разрабатывая концепцию отечественной социальной политики, необходимо учитывать, что исторически задача преодоления депривации и относительной бедности в странах Евросоюза была поставлена после того, как бедность абсолютная была, в основном, преодолена. Ряд экспертов высказывают мнение о том, что Россия, как и США в свое время, должна ориентироваться на преодоление социально-экономической зависимости, иждивенческих настроений у населения, а для этого необходимо построение либеральной модели социальной политики<sup>20</sup>.

«В ее основе должен лежать механизм дифференцирующего воздействия средствами либеральной идеологии на социально активных, адаптированных к рынку людей и патерналистской – в отношении социально уязвимых групп населения. Система социальной защиты должна включать элементы государственных гарантий, социальной поддержки и либерализма».

## **2. АНАЛИЗ УРОВНЯ БЕДНОСТИ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ УЯЗВИМОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

---

<sup>20</sup> Балабанова Е. С. Социально-экономическая зависимость: теория, история и современность. Н. Новгород: изд-во Нижегород. госуниверситета, 2019. С. 269.

## 2.1. Динамика уровня бедности в Кыргызской Республике

Современные вызовы социально-экономического развития Кыргызской Республики акцентируют внимание на необходимости комплексного анализа уровня бедности, степени социальной стратификации и степени уязвимости различных групп населения. Бедность, как системное социальное явление, характеризующееся ограниченным доступом к базовым жизненным ресурсам и услугам, продолжает оставаться одной из приоритетных проблем государственной политики, несмотря на достигнутые в последние годы показатели по её снижению.

Черта бедности была использована в качестве пересчитанного порогового значения в соответствии с результатами комбинированного выборочного обследования бюджета домашних хозяйств и рабочей силы за 2023 год для оценки уровня бедности. 25 марта 2011 года был произведен перерасчет черты бедности в соответствии с «порядком определения бедности», утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики № 115, что обусловлено инфляцией, превышающей десять процентов.

Индекс потребительских цен (ИПЦ) в 2023 году составил 110,8%, в том числе на продукты питания и безалкогольные напитки - 108,4%, а на непродовольственные товары и услуги - 112,0%. В 2023 году общая величина черты бедности составляла 62 999 сомов на душу населения в год, при экстремальном значении в 40 654 сома (таблица 2.1).

Таблица 2.4 – Уровень бедности и уровень крайней бедности по социально-демографическим группам<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> «Уровень жизни населения Кыргызской Республики 2019-2023» // Нацстатком Кыргызской Республики,- Б.: У71, 2023: - 140

	2019	2020	2021	2022	2023
Черта бедности, сомов в год на душу населения	32 980,52	35 268,49	45 796,55	52 903,10	62999,00
Черта крайней бедности, сомов в год на душу населения	17 705,57	19 773,58	30 535,90	34 915,90	40 653,70
Общий уровень бедности	20,1	25,3	33,3	33,2	29,8
Уровень крайней бедности	0,5	0,9	6,0	6,0	5,0
Уровень бедности среди возрастных групп населения:					
Дети в возрасте 0 - 17 лет	25,7	31,8	40,5	40,3	36,7
Молодежь в возрасте 14 - 28 лет	16,2	22,0	31,2	31,6	27,8
Население трудоспособного возраста (женщины 16-57 лет, мужчины 16-62 лет)	17,1	21,7	29,7	30,1	26,9
Население старше трудоспособного возраста (женщины 58 лет и старше, мужчины 63 лет и старше)	13,3	17,8	24,1	22,7	19,9

При определении общей и средней стоимости потребления на душу населения суммируются все данные о потребительских расходах населения:

Расходы на продукты питания - расходы домохозяйств на приобретение продуктов питания, продуктов, съеденных вне дома. Эти расходы включают стоимость использования продуктов собственного производства и оплачиваются в качестве подарка.

Приобретенные продукты питания - стоимость продуктов питания, приобретенных в течение отчетного периода или до него. Продукты, съеденные вне дома - стоимость продуктов питания, приобретенных и съеденных вне дома в течение отчетного периода. Продукт собственного приготовления - оценка стоимости продуктов питания, приготовленных семьей для собственного употребления.

Непродовольственные товары и услуги - расходы на приобретение одежды, обуви, постельного белья, спецодежды, мыльных средств и предметов личной гигиены, галантереи, мебели, инвентаря для отдыха, занятий спортом, хобби, строительных материалов и сантехники, ремонт дома, услуги прачечной, бани и сауны, парикмахерские, транспорт, здравоохранение, образование. а

также жилищно-коммунальные услуги. Товары длительного пользования - расчет теоретической стоимости использования этих товаров (амортизация).

Обобщение всех расходов, описанных выше, необходимо для получения данных о потреблении домохозяйств за каждый год. Стоимость потребления на душу населения определяется путем деления общей стоимости потребления домохозяйства на количество членов домохозяйства.

Согласно результатам опроса, за последние пять лет неравенство между группами населения с разным уровнем потребления сократилось.

Однако неравенство в распределении расходов остается высоким. В 2023 году, согласно опросу, расходы 20% наиболее обеспеченных слоев населения были в 4 раза выше (таблица 2.2).

Таблица 2.2 – Кумулятивная доля расходов по процентным группам распределения расходов домашних хозяйств (в процентах)<sup>22</sup>

<b>Процентные группы</b>	<b>Общие расходы</b>	<b>Среднедушевые расходы</b>
1	0,2	0,1
5	2,6	0,5
10	7,1	1,7
20	14,6	4,2
30	24,1	8,1
40	33,1	13,1
50	42,1	18,9
60	51,4	25,7
70	61,6	32,7
80	72,6	41,6
90	83,9	54,9
95	91,4	69,9
99	96,2	84,9
100	100,0	100,0
Среднее значение, сомов в год	342 724,5	85 548,8
Медианное значение, сомов в год	315 315,0	77 402,9

Социально-экономическая статистика использует индекс концентрации расходов (или генетический коэффициент) в качестве следующего показателя

<sup>22</sup> «Уровень жизни населения Кыргызской Республики 2019-2023» // Нацстатком Кыргызской Республики,- Б.: У71, 2023: - 140

изменения численности населения в зависимости от уровня расходов. Генетический коэффициент показывает степень неравенства в распределении населения, отклонение истинного распределения расходов населения от их равномерной линии распределения. Согласно результатам опроса, значение коэффициента Джинни<sup>23</sup> увеличилось с 0,221 в 2019 году до 0,225 в 2023 году, что характерно для городских поселений. А в сельской местности этот показатель снизился с 0,212 в 2019 году до 0,204 в 2023 году (таблица 2.3).

Таблица 2.3 – Коэффициент Джинни<sup>24</sup>

	2019	2020	2021	2022	2023
Всего:	0,238	0,241	0,238	0,243	0,241
Городские поселения	0,250	0,252	0,260	0,261	0,271
Сельская местность	0,226	0,229	0,222	0,231	0,218
Соотношение уровня расходов 20 % наиболее и 20 % наименее обеспеченных групп, в разгах	4,3	4,2	4,2	4,0	4,1
По доходам. Всего:	0,364	0,344	0,372	0,422	0,434

Результаты обзоров, в которых измеряется благосостояние населения Кыргызской Республики, основаны на выборочном обследовании бюджета 5016 домохозяйств. Результаты опроса показывают, что в 2023 году уровень бедности, обусловленный потребительскими расходами, составил 29,8 процента по всей стране, что на 3,4 процента меньше, чем в предыдущем году. В 2023 году общее значение черты бедности составляло 62 999 сомов на душу населения в год, при экстремальном значении в 40 654 сома.

В 2023 году по сравнению с предыдущим годом уровень бедности в Джалал-Абадской области снизился на 11,0%, Нарынской области - на 3,9%, Таласской области - на 0,7%, Баткенской области - на 0,4% и Иссык-Кульской области - на 0,3%. Наряду с этим, уровень бедности в Ошской и Чуйской

<sup>23</sup> Коэффициент Джинни является суммарным статистическим показателем, связанным с кривой Лоренца и принимает значение от 0 до 1. Чем меньше значение данного коэффициента, тем равномернее распределение расходов или доходов.

<sup>24</sup> «Уровень жизни населения Кыргызской Республики 2019-2023» // Нацстатком Кыргызской Республики,- Б.: У71, 2023: - 140

областях увеличился на 0,5%. Уровень бедности в Бишкеке и Оше снизился на 3,3% и 12,7% соответственно (таблица 2.4).

Уровень бедности в городских поселениях снизился на 3,8 % по сравнению с 3-% снижением в сельской местности. В 2023 году за чертой бедности жили 2 миллиона 135 тысяч человек, из которых 62,8 % были жителями сельских поселений. В целом уровень крайней бедности в республике в 2023 году составил 5,0 %, что на 1,0 % меньше, чем в предыдущем году. За чертой крайней бедности проживало 354,9 тыс. человек, из которых 61,2 % были жителями сельских населенных пунктов.

Таблица 2.4 – Уровень бедности по территории Кыргызской Республики (в процентах к численности населения)<sup>25</sup>

	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Кыргызская Республика</b>	<b>20,1</b>	<b>25,3</b>	<b>33,3</b>	<b>33,2</b>	<b>29,8</b>
Баткенская область	32,6	34,7	40,7	48,5	48,1
Джалал-Абадская область	26,9	37,2	43,2	47,1	36,1
Иссык-Кульская область	24,4	27,9	38,1	31,2	30,9
Нарынская область	28,1	36,8	39,2	42,0	38,1
Ошская область	14,0	18,8	23,8	19,9	20,4
Таласская область	13,3	12,5	23,5	23,9	23,2
Чуйская область	19,1	25,4	27,0	26,1	26,6
г. Бишкек	11,9	16,8	35,8	35,7	32,4
г.Ош	20,7	14,7	28,6	26,6	13,9

Уровень крайней бедности в городе Ош снизился на 5,6%, в Джалал-Абадской области - на 4,1%, в регионе Иссык-Куле - на 1,6%, в регионе Нарын - на 1,1%, в регионе Чуй - на 0,6%, в районе Баткен - на 0,4% и в Ошской области - на 0,2%. В то же время уровень крайней бедности в городе Бишкек увеличился на 1,8%, а в Таласской области - на 2,0% (таблица 2.5).

В 2023 году уровень крайней бедности снизился на 1,4 % в сельской местности и на 0,4 % в городских поселениях по сравнению с предыдущим годом.

<sup>25</sup> «Уровень жизни населения Кыргызской Республики 2019-2023» // Нацстатком Кыргызской Республики,- Б.: У71, 2023: - 140

Таблица 2.5 – Уровень бедности по территории в 2023г. (в процентах)<sup>26</sup>

	<b>Всего</b>	<b>Городские поселения</b>	<b>Сельская местность</b>
<b>Кыргызская Республика</b>	29,8	30,2	29,6
Баткенская область	48,1	47,0	48,6
Джалал-Абадская область	36,1	40,9	34,1
Иссык-Кульская область	30,9	28,4	31,8
Нарынская область	38,1	31,6	39,1
Ошская область	20,4	35,2	19,2
Таласская область	23,2	34,0	21,1
Чуйская область	26,6	10,1	30,3
г. Бишкек	32,4	32,4	-
г. Ош	13,9	13,9	-

Уровень бедности, характеризующий дефицит бюджета бедных по отношению к черте бедности, в 2023 году составил 6,3 %, что на 0,5 % меньше, чем в предыдущем году, а степень бедности снизилась на 0,2 % до 1,8 %.

По составу домохозяйств и их главам. Вероятность того, что дом попадет в уязвимую категорию, зависит от размера и структуры дома. Низкий доход на душу населения обычно связан с высоким уровнем иждивенцев и большим размером домохозяйства. Число бедных и крайне обнищавших домохозяйств с большими размерами, большим количеством детей и пожилых людей, а также более высокой рабочей нагрузкой на одного работника (2,6 среди бедных и 3,3 среди очень бедных домохозяйств) в основном приходится на сельские районы (таблица 2.6).

Таблица 2.6 – Состав домохозяйств и коэффициент иждивенчества в 2023г. (человек)<sup>27</sup>

<sup>26</sup> «Уровень жизни населения Кыргызской Республики 2019-2023» // Нацстатком Кыргызской Республики,- Б.: У71, 2023: - 140

<sup>27</sup> «Уровень жизни населения Кыргызской Республики 2019-2023» // Нацстатком Кыргызской Республики,- Б.: У71, 2023: - 140

	<b>Размер домохозяйства</b>	<b>Дети</b>	<b>Взрослые</b>	<b>Престарелые</b>	<b>Коэффициент иждивенчества</b>
<b>Всего</b>	4,0	1,6	1,9	0,5	1,6
в том числе:					
небедные	3,6	1,3	1,8	0,5	1,3
бедные	5,4	2,6	2,3	0,5	2,6
из них крайне бедные	6,1	3,4	2,4	0,4	3,3
<b>Городские поселения</b>	3,4	1,2	1,8	0,4	1,3
в том числе:					
небедные	3,0	0,9	1,6	0,5	1,1
бедные	5,0	2,3	2,3	0,3	2,4
из них крайне бедные	6,1	3,3	2,5	0,4	3,0
<b>Сельская местность</b>	4,4	1,9	2,0	0,6	1,9
в том числе:					
небедные	4,0	1,6	1,9	0,6	1,6
бедные	5,7	2,9	2,3	0,5	2,8
из них крайне бедные	6,2	3,4	2,3	0,4	3,5

Важным фактором, влияющим на уровень бедности, является возраст главы семьи. На рисунке 2.1 наглядно видно что в 2023 году наибольшую долю бедных составляли домохозяйства, возглавляемые людьми в возрасте 35-45 лет (34,1%), и люди в возрасте 55-59 лет с уровнем бедности 17,0%. Уровень образования главы домохозяйства также является фактором, влияющим на уровень бедности. 83,0% домохозяйств, возглавляемых обладателями высшего образования, не являются бедными, а 32,9% домохозяйств, возглавляемых учителями начальных классов, являются бедными.

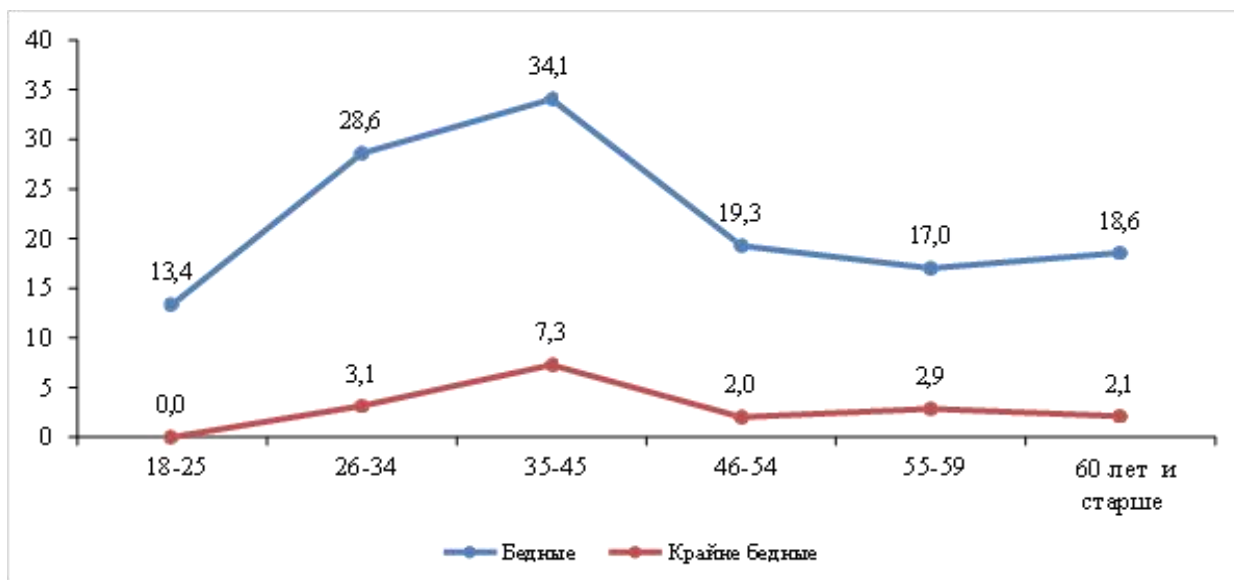


Рис. 2.1. Уровень бедности по возрастным группам глав домашних хозяйств в 2023г. (в процентах к количеству домашних хозяйств)<sup>28</sup>

Демографическое исследование Кыргызской Республики и оценка бедности за 2023 год показывают, что, несмотря на достижения в сокращении общей бедности, проблема по-прежнему актуальна. Уровень бедности в стране составил 29,8 %, что на 3,4 % меньше, чем в предыдущем году. В то же время существует значительная разница в доходах: 20 % самых богатых домохозяйств тратят на наименее обеспеченных в четыре раза больше, чем 20 % самых бедных.

Индекс Дженни, который отражает уровень неравенства в распределении доходов, вырос с 0,221 до 0,225, что указывает на ухудшение ситуации в городах и положительную тенденцию в сельской местности. Снижение глубины и остроты бедности также обнадеживает.

Структура семьи и возраст главы домохозяйства существенно влияют на уровень бедности: большое число семей, находящихся на иждивении, с большей вероятностью будут испытывать финансовые трудности. Наибольшая доля бедных домохозяйств приходится на домохозяйства, возглавляемые

<sup>28</sup> «Уровень жизни населения Кыргызской Республики 2019-2023» // Нацстатком Кыргызской Республики,- Б.: У71, 2023: - 140

людьми в возрасте от 35 до 45 лет, и уровень бедности значительно снижается по мере повышения уровня образования главы домохозяйства.

Поэтому для дальнейшего сокращения бедности в стране необходимо продолжать усилия по улучшению качества жизни, созданию новых рабочих мест, повышению уровня образования населения и обеспечению доступа к социальным услугам, особенно в сельской местности. Это укрепляет финансовое благополучие граждан и сокращает разрыв между различными социально-экономическими слоями населения.

Проведённый анализ статистических данных за 2023 год позволяет сделать вывод о наличии умеренно позитивной динамики в сфере сокращения уровня бедности в Кыргызской Республике. Общий уровень бедности снизился на 3,4 процентных пункта, достигнув 29,8 %, при этом уровень крайней бедности составил 5,0 %. Указанные данные свидетельствуют о частичном повышении доступности базовых ресурсов и социальной адаптации части уязвимого населения.

Тем не менее, сохраняется высокая степень социально-экономического неравенства по данным обследований, 20 % наиболее обеспеченных домохозяйств расходуют в четыре раза больше по сравнению с 20 % наименее обеспеченных. Коэффициент Джини в 2023 году составил 0,225, что указывает на сохраняющуюся асимметрию в распределении потребительских расходов, особенно в городских агломерациях.

Важным выводом является выявленная корреляция между бедностью и структурными характеристиками домохозяйств: высокий уровень иждивенческой нагрузки, большое количество детей, пожилых членов семьи, а также низкий образовательный уровень главы семьи значительно повышают вероятность попадания домохозяйства за черту бедности. Так, наибольшая доля бедных зафиксирована среди домохозяйств, возглавляемых лицами в возрасте 35–45 лет.

Результаты анализа подчеркивают необходимость усиления социальной направленности государственной политики, особенно в аспектах, касающихся доступа к образованию, здравоохранению, занятости и жилищным условиям. Особое внимание должно быть уделено сельским территориям, где сосредоточена большая часть бедного и крайне бедного населения.

Таким образом, дальнейшее снижение бедности требует применения системных и интегрированных мер, включая развитие инфраструктуры, расширение программ социальной поддержки, инвестиции в человеческий капитал и институциональное укрепление механизмов социальной защиты. Только комплексный и сбалансированный подход к решению данной проблемы может обеспечить устойчивое повышение качества жизни и уменьшение социальной уязвимости населения Кыргызской Республики.

## **2.2. Основные факторы, влияющие на бедность и социальную уязвимость населения**

Бедность и социальная уязвимость являются центральными вызовами современного социально-экономического развития, особенно для стран с слаборазвитой институциональной базой и высокой степенью экономической уязвимости. В условиях расширяющегося воздействия глобальных кризисов, таких как пандемия COVID-19, изменение климата, геополитическая нестабильность и сокращение миграционных переводов, вопрос поддержания достойного уровня жизни приобретает новую актуальность. В этой связи особое значение приобретает комплексное изучение факторов, влияющих на уровень и динамику бедности, а также поиск механизмов повышения устойчивости уязвимых слоёв населения.

Проблема бедности и социальной уязвимости представляет собой многогранное и междисциплинарное явление, обусловленное совокупностью экономических, институциональных, демографических и социокультурных

факторов. Для построения эффективной стратегии снижения бедности необходимо выявить и проанализировать ключевые детерминанты, влияющие на уровень и глубину бедности в обществе.

Одним из доминирующих факторов является низкий уровень доходов населения, что, как правило, связано с ограниченным доступом к высокооплачиваемым рабочим местам, низкой производительностью труда, а также значительной долей теневой занятости. В экономике с высокой степенью неформальной занятости работники не получают достаточных социальных гарантий и не имеют возможности накапливать пенсионные и страховые права, что усугубляет их экономическую нестабильность и уязвимость.

Вторым важным аспектом является структура рынка труда. Массовая безработица, особенно среди молодежи и женщин, низкий уровень профессиональной подготовки и несоответствие между спросом и предложением на квалифицированную рабочую силу способствуют устойчивому воспроизводству бедности. Отсутствие механизмов переквалификации и поддержки занятости делает эти группы особенно уязвимыми в периоды экономических потрясений.

Существенное влияние оказывает неравный доступ к качественному образованию и здравоохранению. Недостаточные инвестиции в человеческий капитал ведут к формированию замкнутого круга бедности, при котором дети из малообеспеченных семей не получают возможностей для социального лифта. Плохое состояние системы образования и медицины усугубляет социальную дифференциацию и снижает уровень общего благополучия населения.

Помимо этого, региональные диспропорции в уровне социально-экономического развития усиливают масштаб бедности. Сельские и отдаленные районы, как правило, страдают от нехватки инфраструктуры, ограниченности доступа к базовым социальным услугам и низкой экономической активности, что способствует миграционным процессам и увеличению социальной напряженности.

Институциональная нестабильность также играет существенную роль. Недостаточная эффективность государственной политики, коррупционные риски, слабое развитие институтов социальной защиты и ограниченный охват уязвимых групп населения мерами поддержки препятствуют достижению целей устойчивого развития. Отсутствие координации между различными уровнями власти снижает результативность проводимых реформ.

Наконец, глобальные вызовы, включая экономические кризисы, пандемии, изменение климата и геополитические конфликты, усиливают уязвимость домохозяйств, особенно тех, которые не располагают достаточными финансовыми, социальными или институциональными ресурсами для адаптации к внешним шокам.

Исходя из этого, бедность и социальная уязвимость являются результатом сложного взаимодействия макро- и микро социальных факторов, и их преодоление требует комплексного меж секторального подхода, ориентированного на устранение структурных причин и повышение устойчивости населения к внешним и внутренним рискам.

Проблема бедности в современных социально-экономических условиях трактуется не только как результат недостаточных доходов, но и как комплексное состояние социальной уязвимости, при котором индивиды или домохозяйства не обладают достаточными ресурсами для удовлетворения базовых потребностей, обеспечения устойчивого жизненного уровня и защиты от внешних шоков. Для системного анализа причин бедности целесообразно выделить основные группы факторов, оказывающих прямое или опосредованное влияние на её воспроизводство (табл. 2.7).

Следовательно, эффективное преодоление бедности требует комплексного подхода, включающего меры по стимулированию экономической активности, расширению прав и возможностей населения, повышению качества государственных услуг и устойчивости к внешним вызовам.

Таблица 2.7 – Классификация факторов, влияющих на бедность и социальную уязвимость населения<sup>29</sup>

Группа факторов	Конкретные проявления и характеристики
Экономические	Низкий уровень доходов; высокая безработица; инфляция; неформальная занятость; отсутствие экономического роста
Социальные	Неравный доступ к образованию и здравоохранению; социальная дискриминация; высокий уровень иждивенческой нагрузки
Институциональные	Слабость механизмов социальной защиты; неэффективность госпрограмм; коррупция и низкое доверие к институтам
Демографические	Высокая рождаемость в малоимущих семьях; старение населения; миграционные потоки
Территориальные	Региональная диспропорция; низкий уровень инфраструктуры в сельской местности; ограниченность транспортной доступности
Глобальные и внешние	Пандемии, экономические и климатические кризисы, геополитическая нестабильность, снижение объемов международной помощи

Одним из ключевых детерминантов бедности и социальной уязвимости в Кыргызской Республике выступает низкий уровень доходов населения, что тесно связано с несколькими системными проблемами в социально-экономической структуре государства. Прежде всего, ограниченный доступ к высококвалифицированным и высокооплачиваемым рабочим местам обусловлен слабым развитием промышленного и инновационного сектора, а также структурным несоответствием между спросом и предложением на рынке труда.

<sup>29</sup> Программа развития Организации Объединённых Наций. Доклад о человеческом развитии 2023 г. [Текст] / ПРООН. – М.: Весь Мир, 2023. – 284

Согласно данным Национального статистического комитета КР, по состоянию на 2023 год медианный доход на душу населения составляет около 7 200 сомов в месяц, что значительно ниже уровня прожиточного минимума, установленного на уровне 9 869 сомов<sup>30</sup>. Такая тенденция означает, что значительная часть домохозяйств сталкивается с невозможностью обеспечить достойный уровень жизни.

Особое значение приобретает теньевая занятость, которая охватывает более 60% трудоспособного населения. Согласно отчётам Международной организации труда<sup>31</sup>, Кыргызстан входит в число стран с самым высоким уровнем неформальной занятости в Центральной Азии. Такие формы занятости, как сезонная сельхозработа, торговля на рынках и неофициальные сервисные услуги, не сопровождаются оформлением трудовых договоров и отчислений в социальные фонды.

Экономика с высокой долей неформальной занятости создает двойной негативный эффект:

Во-первых, работники в таких условиях не имеют доступа к социальным гарантиям, включая пенсионное обеспечение, медицинское страхование, оплату больничных и отпусков.

Во-вторых, государство теряет налоговую и страховую базу, что ограничивает финансовые возможности бюджетной политики и ослабляет потенциал системы социальной поддержки.

Например, по оценке Всемирного банка<sup>32</sup>, только около 30% трудоспособных граждан Кыргызской Республики участвуют в системе обязательного социального страхования, что существенно ниже среднего показателя по странам СНГ (около 50–60%).

---

<sup>30</sup> Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Статистический ежегодник – 2023. – Бишкек: НСК КР, 2024

<sup>31</sup> International Labour Organization. World Social Protection Report 2021–2023. – Geneva: ILO, 2022.

<sup>32</sup> Всемирный банк. Отчёт о бедности и равенстве: Кыргызская Республика. – 2022. – <https://www.worldbank.org>

С точки зрения концепции устойчивого развития<sup>33</sup>, низкий уровень доходов в сочетании с отсутствием формальной занятости формирует замкнутый цикл бедности. Домохозяйства не имеют возможности инвестировать в образование детей, улучшать жилищные условия или создавать накопления, что делает их уязвимыми к любым внешним и внутренним шокам от экономических кризисов до изменения климата или локальных конфликтов.

Помимо этого, снижение доходов непосредственно отражается на индексе человеческого развития (ИЧР). В 2022 году Кыргызстан занял 118 место среди 191 страны с индексом 0.692, что соответствует категории «среднего уровня развития»<sup>34</sup>. Основными сдерживающими факторами роста ИЧР выступают низкий уровень доходов и неустойчивый доступ к здравоохранению и образованию.

В таблице 2.8 представлены основные показатели динамики теневой экономики и уровня неформальной занятости в Кыргызской Республике за период 2019–2023 гг. Данные демонстрируют постепенное снижение доли теневой экономики и умеренное снижение уровня неформальной занятости, что связано с частичными мерами по формализации труда и усилением государственного контроля.

В 2019 г. объём теневой экономики составлял 23,5 % ВВП Кыргызстана, к 2022 г. доля тени осталась стабильно высокой на уровне 20–21 % ВВП, снизившись лишь незначительно – с 21 % в 2021 г. до 20,2 % в 2022 г., а в 2023 г. – 19 % ВВП. В структуре занятости 2018–2020 гг. доля неформальных работников колебалась от 52,5 % до 57,7 %, достигнув максимума (57,7 %) в 2020 г. (в 2019 г. – 57,3 %).

---

<sup>33</sup> United Nations Development Programme. Human Development Report 2023. – UNDP, 2023. – <https://hdr.undp.org>

<sup>34</sup> Программа развития ООН (ПРООН). Доклад о человеческом развитии – 2023 [Текст]. – Нью-Йорк: UNDP, 2023. – 284 с. – Режим доступа: <https://hdr.undp.org>

По другим оценкам, уровень неформальной занятости превышает 60 %, особенно среди молодежи в 2024 г. доля неформалов в возрастной группе 15–24 лет достигла 84 %

Неформальный сектор, составляющий до 70 % занятости, не обеспечивает трудовым договорам и обязательным отчислениям в пенсионные и страховые фонды

Работники без официального оформления лишены прав на оплачиваемые отпуска, больничные, пенсионное страхование и социальную защиту.

В 2022 г. только около 30 % трудоспособных граждан были охвачены системой обязательного социального страхования, тогда как в странах СНГ этот показатель составляет 50–60 %

Низкая и нестабильная занятость препятствует накоплению средств и инвестированию в человеческий капитал, что закрепляет бедность на поколенческом уровне.

Значительная теневая занятость снижает налоговые поступления и ограничивает бюджетную поддержку социальных программ.

Без социальных гарантий работники остаются без доходов при кризисах, пандемиях или экономических потрясениях.

С точки зрения теории человеческого капитала и социально-экономической уязвимости, комбинированное воздействие низких доходов и неформальной занятости приводит к следующему нестандартная занятость, характеризующаяся отсутствием формального контракта, создаёт институциональные барьеры, препятствующие доступу к социальным благам (пенсии, пособия, медицинское страхование).

Такая занятость сопровождается сниженной производительностью труда –отсутствие инвестиций в человеческий капитал, отсталые технологии, слабая управленческая инфраструктура. Подобное явление усугубляет экономическую нестабильность населения: доходы низки, неустойчивы, а при шоке семьи лишены защиты и средств для адаптации.

Таблица 2.8 – Динамика теневой экономики и неформальной занятости в Кыргызстане<sup>35</sup>

Годы	Доля теневой экономики (% от ВВП)	Неформальная занятость (% от всех занятых)
2019	23,5	57,3
2020	22,1	57,7
2021	21,0	55,2
2022	20,2	54,0
2023	19,0	52,5

Низкий уровень доходов, вызванный высокой долей неформальной занятости и чересчур крупной теневой экономикой (до 20 % ВВП), формирует условие хронической бедности, институциональной уязвимости и ограниченных возможностей устойчивого развития. Для прорыва этой замкнутой системы необходимо, например, содействие формализации занятости за счёт административных и финансовых стимулов, расширение охвата социальных гарантий, включительно с мероприятиями для работников микро- и малого бизнеса, увеличение доли занятости в формальном секторе с достойными условиями труда, что повысит доходы и снизит уязвимость домохозяйств.

Вторым системным фактором, существенно влияющим на воспроизводство бедности в Кыргызской Республике, является структура рынка труда, характеризующаяся высоким уровнем структурной безработицы, особенно среди молодёжи и женщин, а также выраженным несоответствием между спросом и предложением на квалифицированную рабочую силу.

По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, уровень общей безработицы в период 2019–2023 гг. как изменялся

<sup>35</sup> Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Статистический ежегодник Кыргызской Республики, 2023 [Текст]. – Бишкек: НСК КР, 2024. – 508 с.

приведены в таблице 2.9. Вторым системным фактором, существенно влияющим на воспроизводство бедности в Кыргызской Республике, является структура рынка труда, характеризующаяся высоким уровнем структурной безработицы, особенно среди молодёжи и женщин, а также выраженным несоответствием между спросом и предложением на квалифицированную рабочую силу.

Таблица 2.9 – Уровень безработицы по группам населения в КР<sup>36</sup>

Годы	Общая безработица (%)	Молодёжная безработица (%)	Женская безработица (%)
2019	5,5	8,9	–
2020	5,8	–	–
2021	5,3	–	–
2022	4,9	8,2	4,32
2023	4,1	8,2	4,3

Несмотря на умеренное снижение общего уровня безработицы с 5,5 % в 2019 г. до 4,1 % в 2023 г., уровень молодёжной безработицы остаётся стабильно высоким (на уровне 8,2–8,9 %), что показывает о трудностях молодёжи вхождения в рынок труда. Аналогично, уровень участия женщин в рабочей силе в 2023 г. составил 53,52 %, тогда как фактический уровень занятости женщин – лишь 42,4 %.

Одной из причин подобной диспропорции является низкий уровень профессиональной подготовки населения, особенно среди уязвимых социальных групп. В стране сохраняется высокий процент занятых в малоквалифицированных секторах, в том числе с неактуальными или устаревшими специальностями. Данное обстоятельство подтверждается тем, что более 45 % безработных в 2023 году не имели образования, соответствующего рыночному спросу, а программы профессиональной переподготовки охватывали менее 5 % всех нуждающихся трудоспособных граждан.

<sup>36</sup> Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Занятость и безработица в Кыргызской Республике. 2019–2023: Стат. бюл. – Бишкек: НСК КР, 2024. – URL: <https://stat.kg>

Также наблюдается структурное несоответствие по оценкам Министерства труда, в 2023 году свыше 25 % вакансий не могли быть заполнены из-за отсутствия квалифицированных специалистов в таких сферах, как логистика, IT, промышленность, здравоохранение и технические специальности.

Помимо этого, в Кыргызстане практически отсутствуют устойчивые государственные механизмы переквалификации и адаптации трудовых ресурсов к меняющимся условиям. Государственная программа «Жумуш» охватила менее 1,7 % безработных, тогда как потребность, по оценке Минтруда, составляет не менее 12–15 % от общего числа незанятых граждан<sup>37</sup>.

Согласно теории сегментированного рынка труда (П. Доринджер и М. Пиоре)<sup>38</sup>, такие рынки характеризуются сосуществованием двух секторов первичного – с высоким уровнем формализации, стабильными доходами и перспективой карьерного роста, и вторичного – нестабильного, низкооплачиваемого и подверженного циклическим колебаниям. В условиях Кыргызстана молодёжь и женщины преимущественно вовлечены во вторичный сектор, где ограничены в доступе к социальным гарантиям, повышению квалификации и трудовой мобильности.

Структурные и институциональные ограничения на рынке труда способствуют сохранению высокого уровня бедности. Высокая молодежная и женская безработица, ограниченные возможности переквалификации, а также несоответствие между компетенциями и потребностями рынка труда делают определённые социальные группы хронически уязвимыми.

Для минимизации этих рисков необходимо:

- развитие системы профориентации и переквалификации;
- расширение участия женщин через гибкие формы занятости;

---

<sup>37</sup> Министерство труда, социальной защиты и миграции КР. Отчёт о реализации программы занятости «Жумуш», 2022. – Бишкек: Минтруд КР, 2023.

<sup>38</sup> Доринджер П., Пиоре М. Внутренние рынки труда и регулирование занятости. – М.: ИНИОН РАН, 2021. – 312 с.

– стимулирование создания рабочих мест в формальном секторе, особенно для молодёжи.

Неравенство в доступе к базовым социальным услугам – образованию и здравоохранению – выступает критическим фактором воспроизводства бедности в Кыргызской Республике. Слабое финансирование человеческого капитала создаёт замкнутый круг нищеты, препятствующий социальной мобилизации представителей малообеспеченных слоёв.

Расходы государства на образование превысили 6 % ВВП в 2023 году (6,83 %), что выше среднего мирового уровня (4,4 %), однако снизились с пикового уровня в 2022 г. (7,17 %).

В 2022 году образование составляет лишь 20,98 % от общего объема государственных расходов, по сравнению с мировым средним значением около 13,9 %.

99,6 % взрослого населения в 2019 году обладало грамотностью, включая 99,8 % среди молодежи 15–24 года. Тем не менее, доступ к качественным учебным ресурсам на селе и в бедных семьях остается значительно ограниченным.

Таблица 2.10– Государственные расходы на образование в КР, 2019–2023 гг.<sup>39</sup>

Годы	Расходы на образование (% ВВП)	Доля в общих госрасходах (%)
2019	6,1	–
2020	6,3	–
2021	6,5	–
2022	7,17	20,98
2023	6,83	–

Расходы на здравоохранение (включая частный и государственный сегмент) составляли 4,49 % ВВП в 2019 году, но с тех пор практически не растут в 2021 году –5,44 %

<sup>39</sup> Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Социальные показатели КР, 2019–2023: Стат. сб. – Бишкек: НСК КР, 2024.

Государственные расходы на здравоохранение в 2022 году занимали лишь 2,64 % ВВП.

В 2019 году медицинской страховкой по программе МНІФ были охвачены лишь 69 % населения, что снижает доступ к бесплатному лечению и увеличивает зависимость от прямых платежей

Бюджет на первичную медпомощь (РНС) составляет примерно 1 % ВВП, один из самых низких показателей среди стран региона

Таблица 2.11 – Государственные расходы на здравоохранение в КР, 2019–2023 гг.<sup>40</sup>

Годы	Общие расходы на здравоохранение (% ВВП)	Расходы на здравоохранение из бюджета (% ВВП)
2019	4,49	–
2020	5,02	–
2021	5,44	–
2022	–	2,64
2023	–	–

Дефицит инвестиций в человеческий капитал на относительно высокие затраты (% ВВП), реальные вложения в качественную инфраструктуру образования и здравоохранения недостаточны.

Разрыв между доступом и качеством финансирования не обеспечивает равного доступа к качественным учебным материалам, современным учреждениям и квалифицированным специалистам, особенно в сельской местности.

Социальное воспроизводство бедности дети из низко обеспеченных семей ограничены в возможностях получения образования высокого уровня или доступа к качественному лечению, что ухудшает их жизненные перспективы.

<sup>40</sup> Министерство здравоохранения КР. Отчёт о состоянии здравоохранения, 2023. – Бишкек: Минздрав КР, 2024.

Экономические потери недоинвестирование в здоровье и образование снижает производительность труда и увеличивает расходы домохозяйств на лечение – что усиливает уязвимость.

Финансирование образования и здравоохранения остаётся недостаточным в контексте обеспечения равного доступа к качественным услугам. При этом на значительный процент ВВП, направляемый на образование, качество учебных учреждений, особенно в сельской местности, остаётся низким. В здравоохранении наблюдается снижение охвата населения государственными программами, особенно по линии обязательного медицинского страхования.

Согласно концепции человеческого капитала, устойчивое развитие требует качественного образования и здравоохранения как ключевых факторов человеческого потенциала. В условиях Кыргызстана формальные показатели финансирования не обеспечивают фактический доступ к качественным услугам, что ведёт к социальному воспроизводству бедности.

Таким образом, недостаточные инвестиции в человеческий капитал формируют устойчивое неравенство и ограничивают возможности для выхода из бедности. Рекомендуется расширить программы поддержки образования и здравоохранения для уязвимых слоёв населения и сельских регионов.

Региональные различия в социально-экономическом развитии выступают важнейшим фактором усиления масштабов бедности в Кыргызской Республике. Особенно уязвимыми оказываются сельские и отдалённые районы, где наблюдается дефицит инфраструктуры, ограниченный доступ к базовым услугам и низкий уровень экономической активности.

Таблица 2.12 – Уровень бедности в городской и сельской местности (в %) <sup>41</sup>

Годы	Городская местность	Сельская местность
2019	20,1	29,6
2020	24,0	34,0

<sup>41</sup> Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Уровень бедности в КР: Статистические бюллетени 2019–2023. – Бишкек: НСК КР, 2024

2021	22,1	31,5
2022	20,5	29,2
2023	19,4	27,9

Как видно из таблицы, уровень бедности в сельской местности стабильно выше, чем в городской. В 2020 году разница достигла 10 процентных пунктов. Это объясняется ограниченными возможностями занятости, низкой экономической активностью и слабой инфраструктурой.

На основе проведённого анализа можно сделать вывод, что бедность и социальная уязвимость в Кыргызской Республике имеют сложную, многофакторную природу и требуют системного, междисциплинарного подхода. Сочетание низких доходов, высокого уровня неформальной занятости, структурной безработицы, неравенства в доступе к образованию и здравоохранению, а также региональных диспропорций и институциональной нестабильности предопределяет воспроизводство бедности на поколенческом уровне. Разработка результативной государственной политики должна основываться на комплексном подходе, включающем поддержку социально уязвимых групп, формализацию занятости, повышение доходов и усиление институциональной и региональной координации.

### **3. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ СНИЖЕНИЯ БЕДНОСТИ И МИНИМИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ РИСКОВ**

#### **3.1. Совершенствование институциональной среды и политики социальной защиты в Кыргызской Республике**

Проблема бедности и социальной уязвимости приобретает особую остроту в современных условиях глобальных вызовов и внутренних структурных ограничений. Для государств с ограниченными ресурсами и слабой институциональной структурой обеспечение социальной защиты становится не только моральным императивом, но и основой устойчивого развития. Кыргызская Республика, как страна с переходной экономикой, сталкивается с множеством социальных рисков, обусловленных высокой долей неформальной занятости, региональными диспропорциями, низкой производительностью труда и ограниченной эффективностью действующих институтов социальной защиты.

Совершенствование институциональной среды и политики социальной защиты становится необходимым условием преодоления бедности, сглаживания социального неравенства и обеспечения инклюзивного роста. В современных условиях это требует не только модернизации форм и методов предоставления социальной помощи, но и институционального укрепления всех звеньев системы социальной защиты, включая развитие механизмов межведомственной координации, цифровизации социальных услуг и повышения прозрачности в управлении социальными ресурсами.

Социальная защита представляет собой систему государственных, общественных и частных мероприятий, направленных на предотвращение, смягчение или устранение социального риска и обеспечение минимального уровня дохода и жизнедеятельности населения. С теоретической точки зрения,

социальная защита базируется на концепциях социального государства, справедливого перераспределения ресурсов и устойчивого развития<sup>42</sup>.

Исторически системы социальной защиты начали формироваться в странах Европы с конца XIX века (например, Германия при О. фон Бисмарке), а в XX веке они были институционализированы как элементы социальной политики во всех индустриально развитых странах. Согласно Международной организации труда, система социальной защиты включает: социальное обеспечение (пенсии, пособия, страхование), социальную помощь, социальные услуги и социальную работу<sup>43</sup>.

Современное понимание социальной защиты связано с правом каждого человека на достаточный жизненный уровень, как это закреплено в Всеобщей декларации прав человека (статья 25) и Пакте об экономических, социальных и культурных правах ООН<sup>44</sup>.

С точки зрения институциональной теории, эффективность социальной защиты определяется качеством институтов – формальных правил (законодательство, бюджеты, структуры) и неформальных норм (доверие, правосознание, обычаи). Д. Норт определяет институты как «правила игры», которые формируют поведение агентов и обеспечивают предсказуемость в социальной и экономической жизни<sup>45</sup>.

В контексте социальной защиты это означает необходимость устойчивой нормативно-правовой базы, эффективной системы администрирования и прозрачных механизмов принятия решений. Например, по оценке Всемирного банка<sup>46</sup>, одна из причин низкой результативности программ в странах со

---

<sup>42</sup> Сен А. Развитие как свобода / пер. с англ. М. С. Гуревич. – М.: Новое издательство, 2019. – 432 с.

<sup>43</sup> Международная организация труда. Всемирный доклад о социальной защите 2020–2022 гг.: Социальная защита во времена неопределенности и трансформаций. – Женева: МОТ, 2022. – 382 с. – URL: [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_817572/lang--ru/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_817572/lang--ru/index.htm)

<sup>44</sup> Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН // ООН. – URL: <https://www.un.org/ru/universal-declaration-human-rights/>

<sup>45</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А. Н. Нестеренко. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 2017. – 180 с.

<sup>46</sup> The World Bank. World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies. – Washington, DC: World Bank Group, 2023. – URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023>

средним уровнем дохода – слабая межведомственная координация и избыточная фрагментация полномочий.

Кроме того, значимым элементом институционального анализа является уровень децентрализации: в странах с высокой долей местного самоуправления системы социальной помощи часто более адаптивны и клиентоориентированы. Однако децентрализация без укрепления местных институтов может привести к неравномерности охвата и ухудшению доступа к услугам<sup>47</sup>.

Социальная защита напрямую связана с достижением нескольких целей устойчивого развития (ЦУР), прежде всего ЦУР 1 (устранение нищеты), ЦУР 3 (здоровье и благополучие), ЦУР 5 (гендерное равенство) и ЦУР 10 (снижение неравенства). Программа действий ООН в рамках Повестки дня 2030 подчеркивает, что эффективные и инклюзивные системы социальной защиты являются ключевым инструментом достижения социального прогресса и устойчивого экономического роста<sup>48</sup>.

Механизмы социальной защиты, такие как денежные трансферты, программы занятости, доступ к образованию и здравоохранению, способствуют расширению прав и возможностей уязвимых групп, снижению бедности и формированию «страховой подушки» для домохозяйств. Международный опыт (страны ОЭСР, Южная Корея, Бразилия) демонстрирует, что инвестиции в социальную защиту окупаются через рост человеческого капитала, повышение продуктивности и укрепление социального капитала.

Современное понимание социальной защиты выходит за рамки традиционной помощи уязвимым слоям населения и рассматривается как неотъемлемый элемент устойчивого развития. Институциональный подход к социальной защите подчеркивает значимость формальных и неформальных институтов, регулирующих перераспределение ресурсов и обеспечение базовых

---

<sup>47</sup> UNDP. Human Development Report 2021/2022. Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping Our Future in a Transforming World. – New York: United Nations Development Programme, 2022. – URL: [https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf)

<sup>48</sup> United Nations. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. – UN Document A/RES/70/1. – URL: <https://sdgs.un.org/2030agenda>

социальных гарантий<sup>49</sup>. В условиях развивающихся экономик, таких как Кыргызская Республика, эффективность социальной политики напрямую зависит от уровня институционального развития, прозрачности управленческих процессов, координации между органами власти и устойчивости нормативно-правовой базы.

Институциональная среда представляет собой совокупность формальных норм (законодательство, программы, административные процедуры) и неформальных механизмов (социальные нормы, уровень доверия, гражданская активность), регулирующих поведение субъектов в социальной сфере<sup>50</sup>. Институциональные барьеры, такие как фрагментарность нормативно-правовой базы, дублирование функций органов, коррупция и слабая исполнительская дисциплина, нередко препятствуют достижению целей социальной политики.

В парадигме устойчивого развития социальная защита трактуется как средство снижения бедности, обеспечения социальной справедливости и укрепления человеческого капитала<sup>51</sup>. При этом институциональные механизмы должны обеспечивать не только краткосрочную поддержку (в виде пособий и субсидий), но и долгосрочные инвестиции в развитие навыков, улучшение доступа к образованию, здравоохранению и занятости.

На сегодняшний день система социальной защиты в Кыргызской Республике включает в себя следующие ключевые компоненты: пенсионное обеспечение, социальное страхование, программы социальной помощи и социального обслуживания. Несмотря на определённый прогресс в нормативно-правовом обеспечении, данная система продолжает сталкиваться с рядом институциональных ограничений.

Согласно докладу Всемирного банка (2022), охват населения социальной поддержкой остаётся низким: только 17,4% малообеспеченных домохозяйств

---

<sup>49</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 2017. – 180 с.

<sup>50</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 2017. – 180 с.

<sup>51</sup> Sachs J. The Age of Sustainable Development. – New York: Columbia University Press, 2015. – 543 p.

получают адресную помощь<sup>52</sup>. Основные причины включают в себя несовершенство механизмов идентификации нуждающихся, слабую координацию между уровнями власти и нехватку цифровой инфраструктуры. Более того, оценка эффективности социальных программ зачастую носит формальный характер, а учетная и мониторинговая системы нуждаются в модернизации<sup>53</sup>.

Одной из важнейших проблем остаётся высокая фрагментированность институциональной архитектуры: функции по разработке и реализации политики социальной защиты распределены между различными министерствами и ведомствами (Министерство труда, Министерство здравоохранения, Фонд обязательного медицинского страхования и др.), что препятствует согласованности действий и приводит к дублированию функций.

Наряду с этим, кадровый потенциал в органах социальной защиты остаётся ограниченным. Согласно исследованию ПРООН (2023), уровень подготовки социальных работников не соответствует современным требованиям, отсутствует система непрерывного повышения квалификации, а в отдалённых районах наблюдается острая нехватка кадров<sup>54</sup>.

Переход к устойчивой модели социальной защиты требует комплексных институциональных реформ, охватывающих как нормативно-правовой уровень, так и организационно-административный. Одним из первоочередных направлений выступает цифровизация социальной сферы – внедрение единого реестра получателей помощи, межведомственной информационной системы и механизмов автоматизированной верификации нуждаемости<sup>55</sup>.

Для повышения адресности социальных выплат необходимо внедрение моделей оценки потребностей на основе мультифакторного анализа доходов, уровня образования, состояния здоровья и демографических характеристик

---

<sup>52</sup> World Bank. Kyrgyz Republic: Social Protection Assessment. – Washington DC, 2022. – 64 p

<sup>53</sup> Бакирова А.А. Социальная защита населения Кыргызстана: состояние и перспективы развития // Вестник КРСУ. – 2022. – Т. 22, №4. – С. 49–57.

<sup>54</sup> Программа развития ООН в КР. Доклад о человеческом развитии. – Бишкек, 2023. – 98 с.

<sup>55</sup> Министерство труда, социальной защиты и миграции КР. Национальная стратегия цифровизации социальной защиты до 2030 года. – Бишкек, 2022. – 42 с.

домохозяйств. Международный опыт показывает эффективность применения системы «социального контракта», когда государство предоставляет временную поддержку при условии обязательства со стороны получателя – пройти обучение, устроиться на работу, развить предпринимательство<sup>56</sup>.

Также важным направлением является институционализация многоуровневой модели социальной политики, основанной на принципах субсидиарности и координации. Это означает делегирование части полномочий в сфере социальной защиты на уровень местных органов власти с обеспечением финансовых и кадровых ресурсов. Децентрализация позволяет учитывать региональную специфику, уровень бедности, социальную структуру населения.

Необходимо также укрепление партнерства между государством, частным сектором и институтами гражданского общества. Речь идет о развитии механизмов государственно-частного партнёрства в предоставлении социальных услуг, поддержке НПО в реализации социальных программ, а также вовлечении граждан в процессы общественного мониторинга и оценки эффективности политики.

В условиях ограниченных бюджетных ресурсов важным условием устойчивости системы выступает переход к программно-целевому финансированию социальной сферы с ориентацией на результат. Это предполагает внедрение индикаторов результативности, регулярную внешнюю оценку и прозрачную отчетность по расходованию средств<sup>57</sup>.

Таким образом, совершенствование институциональной среды и политики социальной защиты в Кыргызской Республике требует системного подхода, включающего модернизацию правовой базы, усиление межведомственной координации, внедрение цифровых инструментов, развитие кадрового потенциала и участие общества в контроле и оценке эффективности. Эти меры являются не только ответом на текущие вызовы бедности и

---

<sup>56</sup> Тарасов С.Н. Модернизация системы социальной защиты: международный опыт и уроки для стран СНГ // Социальная политика и социология. – 2021. – №3. – С. 84–91.

<sup>57</sup> Кулаева Л.Ю. Программно-целевое бюджетирование в социальной сфере: теория и практика. – М.: Финансы и статистика, 2020. – 212 с.

социальной уязвимости, но и предпосылкой для перехода к устойчивому развитию, где каждый гражданин имеет равный доступ к возможностям и социальной справедливости.

Социальная защита представляет собой совокупность мер, направленных на смягчение последствий социально-экономических рисков, снижение бедности и обеспечение устойчивости социального развития. Согласно определению Международной организации труда (МОТ), система социальной защиты должна обеспечивать базовый уровень дохода, доступ к здравоохранению, образованию и социальной поддержке наиболее уязвимых категорий населения<sup>58</sup>.

Институциональная среда, в которой реализуется политика социальной защиты, включает формальные институты (законодательство, государственные программы, бюджеты) и неформальные механизмы (традиции, социальные нормы, горизонтальные формы поддержки). Эффективность социальной политики в значительной мере определяется качеством институтов, уровнем координации между органами власти, наличием прозрачных процедур распределения ресурсов и степенью участия гражданского общества в управлении социальными программами<sup>59</sup>.

Согласно подходу Д. Норта, институциональная среда определяет "правила игры" в социально-экономических системах, включая механизмы распределения ресурсов и защиты прав. В рамках устойчивого развития центральным элементом становится не только наличие правовых норм, но и их исполнимость, институциональная устойчивость, уровень доверия населения к социальным институтам<sup>60</sup>.

В условиях Кыргызстана институциональная среда социальной защиты сталкивается с рядом вызовов: фрагментированность программ, слабая интеграция баз данных, низкий охват формально незанятых, ограниченные

---

<sup>58</sup> Международная организация труда. Социальная защита: всеобъемлющий подход. – Женева: МОТ, 2021

<sup>59</sup> Раутиан А. С. Институциональные аспекты бедности // Социологические исследования. – 2022. – №5. – С. 45–56.

<sup>60</sup> North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. – Cambridge University Press, 2020.

возможности социальной поддержки в кризисные периоды. Это требует теоретического и практического переосмысления архитектуры социальной политики, ориентированной на долгосрочную устойчивость и инклюзивность.

Реформы в системе социальной защиты Кыргызской Республики проводятся с 1990-х годов, однако институциональная слабость остается устойчивым барьером. Ключевыми проблемами являются:

Недостаточная институциональная координация. Различные государственные органы, включая Министерство труда, Социальный фонд, Министерство здравоохранения и местные органы власти, осуществляют разрозненные программы с ограниченной согласованностью. Это приводит к дублированию функций, неэффективному расходованию средств и снижению адресности мер<sup>61</sup>.

Ограниченный охват населения. Особенно это касается самозанятых и работников теневого сектора, которые не включены в формальные системы социальной защиты. По данным Всемирного банка, только около 30% трудоспособного населения охвачено пенсионной системой и обязательным медицинским страхованием<sup>62</sup>.

Слабая цифровизация и фрагментированные реестры. Отсутствие интегрированной информационной платформы препятствует точному определению потребностей и возможностей получения социальной помощи.

Коррупционные риски и низкий уровень доверия. По исследованию ПРООН, около 42% респондентов считают, что механизм получения социальной помощи непрозрачен и подвержен коррупции<sup>63</sup>.

Финансовая нестабильность и ограниченные ресурсы. Расходы на социальную защиту в Кыргызстане составляют около 6–7% ВВП, что значительно ниже по сравнению со странами ЕС (в среднем 17–18%)<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Кабинет Министров КР. Анализ системы социальной защиты и реформ на 2020–2024 гг. – Бишкек, 2021.

<sup>62</sup> Всемирный банк. Kyrgyz Republic Social Protection Review. – Washington DC: WB, 2023.

<sup>63</sup> UNDP Human Development Report. Central Asia Edition. – New York, 2023.

<sup>64</sup> OECD. Social Expenditure Database. – 2023. – URL: <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>

Неадекватная правовая база. Несмотря на существование Закона КР «О государственной социальной помощи» (ред. 2023 г.), его механизмы не в полной мере охватывают изменяющиеся социальные риски и не обеспечивают достаточную гибкость в условиях внешних шоков (пандемии, миграционные кризисы, инфляционные волны).

В соответствии с Целями устойчивого развития ООН, особенно ЦУР 1 (ликвидация нищеты), ЦУР 10 (сокращение неравенства) и ЦУР 8 (достойная работа и экономический рост), политика социальной защиты должна быть трансформирована из модели реагирования в модель предупреждения и укрепления устойчивости.

#### 1. Универсализация базовых социальных гарантий.

Необходимо обеспечить минимальные социальные стандарты для всех граждан, включая медицинскую помощь, гарантированный базовый доход и доступ к образованию независимо от трудового статуса. Такая универсализация создаёт условия для инклюзивного роста и социальной мобильности.

#### 2. Модернизация системы регистрации и цифровизация данных.

Создание интегрированной платформы социального обеспечения, объединяющей сведения о доходах, нуждаемости и трудовой истории граждан, позволит повысить адресность, эффективность и прозрачность предоставления помощи. Использование технологии блокчейн, например, позволяет минимизировать коррупционные риски<sup>65</sup>.

#### 3. Расширение охвата неформального сектора.

Введение добровольных, но стимулируемых схем социального страхования для самозанятых и работников микропредприятий поможет снизить институциональную уязвимость. Возможно внедрение субсидий на страховые взносы для малообеспеченных групп<sup>66</sup>.

#### 4. Укрепление социальной устойчивости на уровне местных сообществ.

---

<sup>65</sup> World Bank. GovTech in Social Protection: 2021 Outlook. – Washington, 2021.

<sup>66</sup> Asian Development Bank. Informal Employment in Central Asia. – Manila, 2022.

Необходим переход от централизованной к децентрализованной модели управления, с расширением полномочий муниципалитетов в области социальной поддержки и вовлечением местных НПО в реализацию программ. Это особенно важно для отдалённых и сельских регионов<sup>67</sup>.

#### 5. Институциональная реформа системы социальной защиты.

Создание единого координационного органа или межведомственного совета по социальной политике при правительстве КР с участием представителей НПО, бизнеса и международных организаций обеспечит согласованность действий, мониторинг и контроль качества реализации реформ.

#### 6. Гендерно-чувствительная политика.

Меры социальной защиты должны учитывать уязвимость женщин, особенно в контексте материнства, одиночного родительства, семейного насилия и неформальной занятости. Это предполагает разработку программ, поддерживающих женскую занятость и доступ к детскому уходу<sup>68</sup>.

#### 7. Стимулирование перехода к формальной занятости.

Включение элементов поведенческой экономики и системы "гибридных стимулов" (налоговые льготы, софинансирование страховых взносов) позволит вовлечь большее число граждан в формальные отношения с государством.

Таким образом, совершенствование институциональной среды и социальной политики в Кыргызской Республике должно основываться на принципах устойчивости, прозрачности, инклюзивности и адаптивности. Это требует не только модернизации правовой и организационной структуры, но и активного участия всех заинтересованных сторон: государства, гражданского общества, частного сектора и международных партнёров.

Современный подход к социальной защите рассматривает её как инвестицию в человеческий капитал, основу для формирования инклюзивного общества и устойчивого роста. Реформа социальной политики, ориентированная на устранение институциональных барьеров, может стать

<sup>67</sup> ILO. Extending social security to all. A guide through challenges and options. – Geneva, 2021.

<sup>68</sup> UN Women Kyrgyzstan. Gender and Social Protection. – Bishkek, 2022.

одним из ключевых инструментов в борьбе с бедностью и социальной уязвимостью в Кыргызской Республике.

### **3.2. Рекомендации по интеграции борьбы с бедностью и социальными рисками в стратегию устойчивого развития Кыргызской Республики**

Современные социально-экономические вызовы, с которыми сталкивается Кыргызская Республика, требуют системного и межсекторального подхода к решению проблем бедности и управления социальными рисками. В условиях ограниченных ресурсов, высокой степени неформальной занятости, региональной фрагментации и внешнеэкономических шоков, вопрос интеграции борьбы с бедностью в стратегию устойчивого развития приобретает ключевое значение. Устойчивое развитие, согласно определению ООН, предполагает достижение баланса между экономическим ростом, социальной справедливостью и охраной окружающей среды. В данном контексте устранение бедности рассматривается не только как цель, но и как средство повышения уровня человеческого капитала, инклюзии и устойчивости общества.

Настоящее исследование направлено на раскрытие ключевых направлений и механизмов интеграции борьбы с бедностью и снижением социальных рисков в стратегическое планирование Кыргызской Республики. Особое внимание уделяется разработке комплексной социальной политики, институциональному укреплению, экономической активности, взаимодействию с партнёрами и внедрению Целей устойчивого развития (ЦУР) в национальные стратегии.

Методологическая основа исследования включает сравнительный анализ международного опыта, оценку эффективности действующих программ в Кыргызстане, а также применение междисциплинарного подхода, охватывающего экономические, правовые и социологические аспекты. Научная

новизна работы заключается в разработке предложений по институционализации механизмов социальной защиты, ориентированных на повышение адресности, инклюзивности и устойчивости в рамках национальной политики устойчивого развития.

1. Разработка комплексной социальной политики как условие устойчивого развития.

Разработка комплексной социальной политики, направленной на борьбу с бедностью и минимизацию социальных рисков, представляет собой стратегически важное направление государственной политики в Кыргызской Республике. В условиях социально-экономической уязвимости, высокой доли неформальной занятости, значительных региональных диспропорций и нестабильной макроэкономической среды, необходимость создания целостной и адаптивной социальной системы становится особенно актуальной. Такая система должна обеспечивать доступ населения к основным социальным благам – образованию, здравоохранению и социальной поддержке – в соответствии с принципами устойчивого развития и социальной справедливости.

Одним из ключевых элементов эффективной социальной политики является формирование целевых программ, учитывающих территориальную специфику, уровень социально-экономического развития регионов, а также демографические и этнокультурные особенности. Согласно подходу пространственного неравенства (*regional disparity*), для успешного преодоления бедности необходимо проводить регионально дифференцированную политику, ориентированную на мобилизацию локальных ресурсов и повышение эффективности местного самоуправления<sup>69</sup>.

На практике это означает разработку программ, направленных, с одной стороны, на развитие человеческого потенциала через создание образовательной и медицинской инфраструктуры, а с другой – на

---

<sup>69</sup> Милов, Г.Н. Региональные аспекты устойчивого развития: монография. – М.: ИНФРА-М, 2020. – 332 с.

стимулирование экономической активности в регионах с высоким уровнем бедности. Например, в южных областях Кыргызской Республики, где преобладает сельское население и уровень бедности превышает среднереспубликанский показатель, требуется активное развитие аграрных кооперативов, профессионального обучения и микрокредитования как инструмента экономической инклюзии<sup>70</sup>.

Кроме того, целевые программы должны предусматривать индикаторы результативности, позволяющие отслеживать социальные и экономические эффекты реализуемых мер, включая уровень охвата населения, снижение доли бедного населения, рост занятости и улучшение показателей здоровья и образования.

В современных условиях акцент должен быть сделан на интеграции социальной защиты с другими секторальными политиками, в первую очередь с образованием и здравоохранением. Такой подход соответствует концепции «социальной инвестиционной модели» (social investment approach), которая рассматривает социальную защиту не как пассивную помощь, а как инструмент активизации человеческого капитала и повышения устойчивости общества к внешним шокам<sup>71</sup>.

Внедрение адаптивных, адресных и цифровых механизмов социальной защиты позволит существенно повысить её эффективность. В частности, требуется реализация следующих направлений:

Автоматизация процессов идентификации и регистрации нуждающихся домохозяйств, с использованием цифровых баз данных и алгоритмов оценки бедности;

Интеграция механизмов социальной помощи с образовательными и медицинскими услугами, включая предоставление школьных субсидий, бесплатного питания, доступа к амбулаторной помощи и лекарственным препаратам;

---

<sup>70</sup> United Nations Development Programme (UNDP). Human Development Report Kyrgyz Republic. – Bishkek, 2023.

<sup>71</sup> Esping-Andersen, G. Why We Need a New Welfare State. – Oxford University Press, 2020. – 256 p.

Введение системы условной социальной поддержки (conditional cash transfers), при которой получение пособий увязывается с обязательствами по посещению школ, прохождению медицинских осмотров или участию в трудоустройстве.

По данным Всемирного банка, в странах с подобными механизмами (например, Бразилия, Мексика) наблюдается устойчивое снижение бедности, повышение уровня грамотности и сокращение детской смертности<sup>72</sup>.

Для Кыргызстана ключевым элементом является модернизация системы адресной социальной помощи с целью обеспечения прозрачности, исключения дублирования и минимизации коррупционных рисков. Важную роль в этом играет создание Единого социального реестра, объединяющего информацию о доходах, имуществе и социальной ситуации домохозяйств.

2. Укрепление институционального потенциала в контексте интеграции борьбы с бедностью в стратегию устойчивого развития Кыргызской Республики.

Одним из ключевых условий успешной реализации стратегии устойчивого развития, ориентированной на снижение бедности и минимизацию социальных рисков, является укрепление институционального потенциала. Под институциональным потенциалом понимается совокупность ресурсов, организационных структур и нормативно-правовых механизмов, позволяющих эффективно реализовывать социальную политику, обеспечивая её стабильность, адаптивность и устойчивость<sup>73</sup>.

Современные научные подходы подчеркивают, что эффективность государственной социальной политики во многом определяется качеством работы государственных институтов. Это включает не только наличие законодательной и программной базы, но и уровень компетентности кадров,

---

<sup>72</sup> World Bank. Social Protection for the Poor and Vulnerable. – Washington DC: World Bank Group, 2021.

<sup>73</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 2017. — 180 с.

институциональную координацию, прозрачность механизмов принятия решений и устойчивую обратную связь с населением<sup>74</sup>.

Повышение эффективности государственных институтов.

Первостепенной задачей является повышение профессиональной компетентности кадров в сфере социальной защиты. По данным исследования ПРООН (2023), в Кыргызской Республике сохраняется низкий уровень подготовки социальных работников, особенно на местах, где кадровый дефицит достигает<sup>75</sup>. Для преодоления этого барьера необходимо разработать и внедрить национальную систему повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов, работающих в органах социальной защиты. Это может включать модули по управлению социальными рисками, цифровизации социальных услуг, работе с уязвимыми группами населения, а также по оценке программ.

Не менее важным является совершенствование нормативно-правовой базы. Нередко действующие правовые акты имеют дублирующий или противоречивый характер, что снижает эффективность реализации программ социальной помощи. Реформирование нормативных документов должно осуществляться с учетом принципов системности, межсекторной согласованности и ориентации на результат. Например, внедрение единого правового поля в части идентификации нуждающихся домохозяйств, определения критериев уязвимости и стандартов социальной помощи позволит унифицировать подходы и устранить правовые лакуны.

Развитие систем мониторинга и оценки социальных программ.

Институциональный потенциал также подразумевает наличие эффективных систем мониторинга и оценки (monitoring and evaluation, M\&E), которые являются важным инструментом адаптации социальной политики к меняющимся условиям. В странах ОЭСР и Европейского союза системы M\&E

---

<sup>74</sup> United Nations Development Programme. Human Development Report 2021/2022. New York: UNDP, 2022.

<sup>75</sup> Программа развития ООН в Кыргызской Республике. Отчет по оценке институционального потенциала в системе социальной защиты. — Бишкек: ПРООН, 2023. — 47 с.

служат неотъемлемым элементом цикла разработки и реализации социальной политики, позволяя на ранних этапах выявлять неэффективные механизмы и принимать обоснованные корректирующие решения<sup>76</sup>.

В условиях Кыргызской Республики разработка национальной системы мониторинга и оценки может опираться на следующие принципы:

Цифровизация сбора данных: внедрение электронных платформ для отслеживания показателей охвата, результативности и устойчивости социальных программ;

Регулярность и независимость оценки: привлечение научно-исследовательских институтов и независимых экспертов для внешней оценки программ;

Прозрачность и участие: публикация отчетов, организация общественных слушаний и обсуждений результатов программ с участием населения, что способствует повышению доверия к институтам.

Особое внимание должно быть уделено развитию индикаторной системы оценки эффективности, включая количественные (охват, стоимость, длительность участия) и качественные показатели (улучшение качества жизни, снижение уровня бедности, рост человеческого капитала). Такие системы позволяют не только оценивать достигнутые результаты, но и прогнозировать социальные риски.

Таким образом, укрепление институционального потенциала в Кыргызской Республике предполагает не только инвестиции в человеческие ресурсы и нормативную модернизацию, но и институционализацию систем мониторинга и оценки. Это создаст условия для более гибкой, прозрачной и результативной социальной политики, соответствующей целям устойчивого развития.

### 3. Стимулирование экономической активности и занятости.

---

<sup>76</sup> OECD. "Monitoring and Evaluation Frameworks for Social Protection Systems". Social Policy Report, 2020. – Paris: OECD Publishing.

Снижение бедности и преодоление социальной уязвимости невозможно без формирования инклюзивной экономической модели, способной обеспечивать устойчивую занятость, рост доходов и снижение региональных диспропорций. Одним из центральных направлений в этом контексте выступает стимулирование предпринимательской активности и развитие человеческого потенциала посредством профессионального обучения и повышения квалификации.

Поддержка малого и среднего предпринимательства (МСП).

Малый и средний бизнес играет важную роль в создании рабочих мест, особенно в сельских и отдалённых районах, где крупные инвестиционные проекты зачастую недоступны. По оценке Всемирного банка (2022), МСП в Кыргызской Республике формирует около 40% ВВП и обеспечивает занятость более 60% населения<sup>77</sup>. Однако доля предпринимательства в беднейших регионах страны остаётся крайне низкой из-за инфраструктурных ограничений, нехватки финансирования и административных барьеров.

В целях стимулирования развития МСП необходимо:

- упрощение процедур регистрации и лицензирования;
- предоставление налоговых и инвестиционных льгот для начинающих предпринимателей;
- расширение доступа к микрофинансированию, особенно в сельской местности;
- развитие программ бизнес-инкубаторов и кластеров при участии частного сектора и НПО.

Развитие женского предпринимательства также должно быть приоритетом в борьбе с бедностью, учитывая высокую степень экономической зависимости женщин в ряде регионов. Программы, направленные на обучение

---

<sup>77</sup> Всемирный банк. "Кыргызская Республика: Экономический обзор и перспективы развития." — Вашингтон, 2022.

финансовой грамотности, цифровым навыкам и доступ к рынкам сбыта, могут значительно повысить экономическую активность среди женщин.

Программы профессионального обучения и переквалификации.

Гибкий рынок труда и доступ к качественному профессиональному обучению являются важнейшими инструментами минимизации социальных рисков. Особенно это касается молодежи, возвращающихся мигрантов и лиц, потерявших работу вследствие экономических кризисов. На сегодняшний день, по данным Министерства труда, миграции и социального развития КР, около 30% выпускников средних учебных заведений не находят работу по специальности<sup>78</sup>.

Для решения этой проблемы предлагается:

– создание центров профессионального обучения на базе колледжей и техникумов, с фокусом на прикладные компетенции;

– разработка программ переквалификации в сотрудничестве с работодателями и бизнес-сообществом;

– развитие системы дуального образования, объединяющей теоретическую и практическую подготовку;

– внедрение системы ваучеров на обучение для уязвимых групп населения (молодёжь, женщины, инвалиды).

Таким образом, развитие МСП и системы профессионального образования не только повышает занятость, но и формирует устойчивую социально-экономическую среду, способствующую долгосрочному снижению бедности и укреплению человеческого капитала в Кыргызской Республике.

#### 4. Вовлечение общественных и международных партнёров.

В условиях ограниченных внутренних ресурсов Кыргызской Республики особую значимость приобретает развитие устойчивого партнёрства с международными организациями, донорскими структурами и гражданским обществом. Международные партнёры, такие как Программа развития ООН

---

<sup>78</sup> Министерство труда, социальной защиты и миграции Кыргызской Республики. Статистический бюллетень, 2023.

(ПРООН), Всемирный банк, Азиатский банк развития и другие, играют критическую роль в предоставлении технической, аналитической и финансовой поддержки<sup>79</sup>.

Активизация сотрудничества с международными донорами должна осуществляться в рамках согласованных стратегий развития и на основе национальных приоритетов. Привлечение средств должно сопровождаться институциональным наращиванием потенциала –например, через проекты по цифровизации, внедрение системы единого окна социальной помощи, обучение специалистов и разработку нормативно-правовых документов. Важным направлением является институционализация механизмов отчётности и прозрачности использования международных средств, что повышает доверие к государственным институтам и снижает коррупционные риски.

Не менее важной составляющей устойчивой социальной политики является развитие партнёрств с институтами гражданского общества, включая неправительственные организации (НПО), волонтёрские движения и инициативные группы. Эти субъекты обладают высокой степенью гибкости, локализованным знанием потребностей сообществ и доверием населения. Их участие в реализации программ позволяет повысить адресность, гибкость и инновационность социальных решений<sup>80</sup>.

Поддержка НПО и общественных инициатив должна включать:

- предоставление субсидий и грантов на реализацию социальных проектов;
- институциональное признание роли НПО через участие в общественных советах при органах власти;
- создание условий для диалога и совместного проектирования политики, особенно на региональном и местном уровнях.

---

<sup>79</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). Partnerships for Sustainable Development Goals. — New York: UN DESA, 2020.

<sup>80</sup> CIVICUS. State of Civil Society Report 2021. — Johannesburg: CIVICUS, 2021.

Таким образом, вовлечение международных и общественных партнёров формирует основу для более инклюзивного, устойчивого и результативного подхода к борьбе с бедностью и снижению социальных рисков, а также способствует институциональной устойчивости в рамках стратегии устойчивого развития.

#### 5. Повышение социальной осведомленности и инклюзивности.

Одним из важнейших направлений борьбы с бедностью и минимизации социальных рисков в условиях устойчивого развития является повышение уровня социальной осведомленности населения и обеспечение инклюзивности процессов принятия решений. Эти аспекты способствуют укреплению доверия к государственным институтам, повышению уровня участия граждан в общественной жизни и формированию эффективной обратной связи в системе социальной политики.

#### Проведение информационных кампаний.

Эффективная коммуникация и просвещение играют ключевую роль в формировании положительного отношения к программам социальной поддержки и мотивации к участию в них. В условиях Кыргызстана, где значительная часть населения проживает в сельских и труднодоступных регионах, информационная изоляция становится серьёзным барьером для доступа к социальной помощи.

Проведение масштабных информационно-просветительских кампаний, направленных на информирование населения о возможностях получения социальной поддержки, правах уязвимых групп, механизмах подачи заявок и жалоб, способствует снижению социальной исключенности. Использование современных цифровых каналов, таких как социальные сети, мобильные приложения, а также традиционных СМИ (радио, телевидение) позволяет обеспечить широкий охват и доступность информации.

Исследования показывают, что повышение осведомленности ведет к росту числа обращений за социальной помощью, улучшению понимания прав и

обязанностей получателей, а также способствует снижению уровня дискриминации и стигматизации уязвимых групп<sup>81</sup>.

Обеспечение участия уязвимых групп населения.

Инклюзивность в системе социальной политики предполагает не только предоставление помощи нуждающимся, но и активное вовлечение уязвимых групп в процессы планирования, реализации и оценки социальных программ. Это может быть реализовано через создание консультативных советов при органах власти, проведение регулярных общественных слушаний, а также внедрение механизмов гражданского участия и мониторинга.

Практика ряда стран демонстрирует, что включение представителей целевых групп в разработку программ социальной защиты повышает их релевантность, адаптивность и воспринимаемую легитимность. В Кыргызстане такие подходы могут быть особенно эффективны в контексте этнокультурного и регионального разнообразия.

Формирование диалоговой среды между государством, гражданским обществом и целевыми группами населения должно стать неотъемлемой частью стратегий устойчивого развития. Это предполагает не только организационные изменения, но и развитие механизмов подотчетности и прозрачности в реализации социальной политики.

6. Интеграция целей устойчивого развития в национальные стратегии.

Интеграция целей устойчивого развития (ЦУР) в национальную стратегию социально-экономического развития Кыргызской Республики представляет собой необходимое условие для системного и долгосрочного решения проблем бедности и социальных рисков. Подобный подход способствует синхронизации внутренних политик с глобальными задачами, установленными Организацией Объединённых Наций, и позволяет более эффективно использовать международную помощь, а также внутренние ресурсы страны.

---

<sup>81</sup> World Bank. Social Protection and Jobs Global Practice. Inclusive Social Protection: Promoting Empowerment and Participation. Washington DC: World Bank Group, 2021.

Включение показателей борьбы с бедностью и управления социальными рисками в национальные планы.

Реализация Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года требует институционализации соответствующих целевых индикаторов на национальном уровне. Согласно отчету ESCAP (2022), лишь немногие страны региона Центральной Азии внедрили комплексные механизмы включения ЦУР в государственные планы. Кыргызстан также сталкивается с вызовами, связанными с отсутствием унифицированных индикаторов и межведомственной координации.

Для достижения ЦУР 1 (ликвидация нищеты), ЦУР 10 (сокращение неравенства) и ЦУР 8 (достойная работа и экономический рост) необходимо включение соответствующих показателей в Национальную стратегию развития и Стратегию управления государственными финансами. Это позволит обеспечить системный подход и повысит подотчётность органов государственной власти за достигнутые результаты. Внедрение индикаторов социальной уязвимости, уровня бедности, доступа к образованию и здравоохранению будет способствовать целенаправленному перераспределению ресурсов в пользу наиболее нуждающихся групп.

Обеспечение межведомственного взаимодействия для комплексного подхода.

Комплексный характер проблем бедности требует координированного подхода между различными министерствами и ведомствами, включая Министерство труда, Министерство экономики, Министерство образования и здравоохранения. На практике, фрагментация функций и отсутствие единой координационной платформы ведет к дублированию усилий и потере эффективности. Создание Межведомственного совета по реализации ЦУР при Правительстве Кыргызской Республики, включающего представителей государственных органов, НПО, научных учреждений и международных

партнеров, может стать действенным инструментом согласования действий и мониторинга прогресса.

Бедность представляет собой не только экономическую категорию, но и мощный фактор, формирующий комплекс социальных рисков, способных дестабилизировать общество и препятствовать устойчивому развитию. В Кыргызской Республике, где значительная часть населения живёт за чертой бедности, социальные риски, сопряжённые с данным явлением, приобретают особо острый характер.

Таблица 3.1. Основные социальные риски, порождаемые бедностью в Кыргызской Республике<sup>82</sup>

№	Вид социального риска	Содержание и проявления	Возможные последствия
1	Безработица и неформальная занятость	Отсутствие стабильных рабочих мест, работа без соцгарантий	Рост бедности, снижение налоговых поступлений, социальная незащищённость
2	Ограниченный доступ к образованию	Невозможность получения качественного образования, особенно в сёлах	Снижение уровня человеческого капитала, межпоколенческая бедность
3	Недоступность медицинской помощи	Отсутствие средств на лечение, отсутствие страховки	Рост заболеваемости и смертности, инвалидизация населения
4	Рост преступности и девиантного поведения	Привлечение молодёжи к криминалу, насилию, торговле людьми	Подрыв общественной безопасности, рост расходов на правоохранительную систему
5	Социальная маргинализация и изоляция	Исключение бедных групп из общественной жизни, стигматизация	Социальная напряжённость, протестные настроения
6	Миграционные риски	Вынужденная трудовая миграция, разрыв семейных связей, демографические диспропорции	Утечка трудовых ресурсов, дезинтеграция семей
7	Межпоколенческая передача бедности	Дети из бедных семей не выходят из бедности из-за отсутствия доступа к ресурсам развития	Закрепление социального неравенства, торможение экономического роста

Таким образом, бедность создаёт широкую сеть взаимосвязанных социальных рисков, негативно отражающихся как на уровне отдельных

<sup>82</sup> Всемирный банк. Бедность и равенство возможностей в Кыргызской Республике. – Вашингтон, 2022. – 108 с.

индивидов и семей, так и на устойчивости общества в целом. Решение данной проблемы требует комплексного подхода, включающего развитие инклюзивной социальной политики, инвестиции в образование, здравоохранение и занятость, а также формирование системы эффективной адресной поддержки.

Проведённый анализ показал, что бедность в Кыргызской Республике носит комплексный характер и порождает широкий спектр социальных рисков, влияющих как на индивидуальный уровень, так и на устойчивость общества в целом. Среди наиболее острых проявлений бедности – ограниченный доступ к образованию и здравоохранению, высокая доля неформальной занятости, межпоколенческая передача бедности, а также маргинализация и социальная изоляция уязвимых групп населения.

Для эффективного преодоления бедности и снижения сопутствующих социальных рисков требуется реализация многоуровневой и комплексной государственной политики. На основе анализа текущей ситуации и с учётом международного опыта можно предложить следующие рекомендации:

Таблица 3.2 Рекомендации по снижению бедности и социальных рисков в Кыргызской Республике<sup>83</sup>

№	Направление политики	Конкретные меры
1	Улучшение доступа к образованию	- Расширение охвата дошкольным и школьным образованием в регионах- Повышение качества преподавания- Поддержка детей из малообеспеченных семей (питание, форма, стипендии)
2	Развитие системы здравоохранения	- Повышение доступности бесплатных медицинских услуг- Развитие страховой медицины- Охват профилактическими программами уязвимых групп населения
3	Содействие занятости и развитие МСП	- Создание программ временной занятости и переквалификации- Поддержка малого бизнеса (субсидии, гранты, льготные кредиты)- Развитие ремесел и сельского предпринимательства
4	Адресная социальная поддержка	- Повышение эффективности системы пособий и субсидий- Введение критериев нуждаемости- Цифровизация системы соцподдержки для исключения «мертвых душ»

<sup>83</sup> Всемирный банк. Бедность и равенство возможностей в Кыргызской Республике. – Вашингтон, 2022. – 108 с.

№	Направление политики	Конкретные меры
5	Региональное развитие и инфраструктура	- Инвестиции в дороги, школы, больницы в отдалённых районах- Развитие сельской экономики- Поддержка молодежи и женщин в регионах
6	Предупреждение маргинализации и социальной изоляции	- Программы вовлечения в общественную жизнь (молодёжные проекты, волонтерство)- Повышение социальной мобильности через менторские и наставнические инициативы
7	Снижение рисков межпоколенческой бедности	- Обеспечение доступа детей к образованию и услугам- Поддержка молодых семей- Развитие детских садов и школ полного дня
8	Совершенствование миграционной политики	- Защита прав трудовых мигрантов за рубежом- Создание условий для возвращения и реинтеграции- Использование денежных переводов для развития местных сообществ

Реализация указанных рекомендаций позволит не только смягчить последствия бедности, но и создать устойчивую основу для инклюзивного экономического роста и укрепления человеческого потенциала страны. Борьба с бедностью должна рассматриваться как приоритетное направление национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики.

Кроме того, необходимо усилить горизонтальные связи между центральными и местными органами власти. Местные администрации должны быть вовлечены в разработку и реализацию программ устойчивого развития с учетом региональной специфики и потребностей населения. Повышение институциональной ёмкости местных органов управления через обучение, цифровизацию и расширение ресурсной базы является неотъемлемой частью успешной интеграции ЦУР.

Таким образом, включение Целей устойчивого развития в национальные стратегии требует комплексного пересмотра подходов к формированию и реализации социальной политики. Оно предполагает не только трансформацию планирования и бюджетирования, но и кардинальное усиление межведомственного взаимодействия, вовлечение гражданского общества и обеспечение прозрачности на всех этапах процесса.

Преодоление бедности и минимизация социальных рисков являются фундаментальными условиями устойчивого развития Кыргызской Республики.

Комплексный анализ показывает, что ключевыми элементами эффективной стратегии выступают разработка адаптивной социальной политики, институциональное укрепление, стимулирование занятости, активное вовлечение партнёров и интеграция Целей устойчивого развития в государственные стратегии и бюджеты.

Разработка целевых программ, ориентированных на территориальные и демографические особенности, цифровизация механизмов социальной помощи и модернизация адресной поддержки позволяют существенно повысить результативность политики. Повышение профессионального уровня кадров, создание эффективных систем мониторинга и обеспечение прозрачности – важные условия для формирования доверия общества и устойчивости социальных институтов.

Стимулирование экономической активности, поддержка МСП и развитие программ профессионального обучения создают базу для экономической инклюзии, особенно в регионах с высокой долей бедности. При этом устойчивое партнёрство с международными организациями и институтами гражданского общества играет стратегическую роль в расширении возможностей и инноваций в социальной политике.

Интеграция Целей устойчивого развития требует институционализации межведомственного взаимодействия, усиления роли местных органов власти и вовлечения граждан в процесс принятия решений. Только при условии координированной и открытой политики возможно достижение прогресса в снижении бедности и формировании устойчивого, инклюзивного общества в Кыргызской Республике.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Анализ состояния бедности и социальных рисков в Кыргызской

Республике выявил их многоаспектный и структурно обусловленный характер. Устойчивое воспроизводство бедности является следствием совокупности факторов: макроэкономических диспропорций, фрагментарности социальной политики, неэффективности механизмов занятости, а также институциональной уязвимости систем социальной защиты. Несмотря на некоторое улучшение показателей, включая сокращение доли бедного населения в 2023 году и тенденции к частичной формализации занятости, социальная проблематика остаётся одной из ключевых угроз устойчивому развитию страны.

Одним из определяющих факторов бедности выступает ограниченный доступ к формальной занятости, особенно в аграрных регионах, а также среди социально уязвимых групп – женщин и молодёжи. Слабое качество услуг в сферах образования и здравоохранения, несмотря на номинальное увеличение бюджетных ассигнований, существенно ограничивает развитие человеческого капитала и усиливает межпоколенческую передачу бедности.

Проведённое исследование подтвердило необходимость институционального реформирования механизмов социальной защиты. Создание интегрированной цифровой инфраструктуры, обеспечивающей адресность и эффективность предоставления социальной поддержки, а также усиление межведомственной координации являются приоритетными направлениями. Опыт развитых государств свидетельствует о высокой результативности системного подхода при вовлечении государственных структур, институтов гражданского общества и международных организаций в реализацию социальных программ.

Изучение текущего состояния социального сектора в Кыргызской Республике позволяет констатировать наличие ряда системных проблем, требующих немедленного реформирования.

В этой связи целесообразно:

– повысить результативность социальной политики путём внедрения программного целевого подхода и механизмов оценки эффективности;

- перейти к полностью адресной модели социальной поддержки;
- унифицировать и упростить процедуры управления различными видами социальных выплат.

В контексте повышения социально-экономической устойчивости страны приоритетными направлениями становятся совершенствование финансовых инструментов социальной поддержки и обеспечение прозрачности расходования бюджетных ресурсов. Важно внедрить принципы фискальной ответственности и публичной отчетности на уровне местных исполнительных органов власти, что позволит усилить контроль за реализацией программ и оптимизировать структуру социальных расходов.

Меры на рынке труда должны быть ориентированы на стимулирование занятости в продуктивных секторах экономики, поддержку самозанятости и легализацию трудовых отношений. Это предполагает модернизацию трудового законодательства, расширение охвата программами профессиональной подготовки и активную борьбу с неформальной занятостью.

В условиях международной интеграции Кыргызская Республика получает доступ к новым источникам экономического роста, инвестициям и институциональной экспертизе. Однако использование этих возможностей требует формирования эффективной системы управления, способной адаптироваться к внешним вызовам и обеспечивать сбалансированное социально-экономическое развитие.

Государство должно опираться на принципы диверсификации экономики, институциональной прозрачности и стратегического планирования, опирающегося на национальные приоритеты и международные обязательства.

Следовательно, успешное преодоление бедности и минимизация социальных рисков требуют комплексной трансформации существующей модели социальной политики. Ключевыми условиями достижения устойчивого развития являются укрепление потенциала человеческого капитала, развитие социальной и производственной инфраструктуры, а также внедрение

справедливых механизмов распределения ресурсов. Только при реализации межсекторального подхода, учитывающего как внутренние вызовы, так и международный контекст, возможно формирование инклюзивного общества, устойчивого к внешним и внутренним социальным потрясениям.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Бакирова А.А. Социальная защита населения Кыргызстана: состояние и перспективы развития // Вестник КРСУ. – 2022. – Т. 22, №4. – С. 49–57.

2. Балабанова Е. С. Социально-экономическая зависимость: теория, история и современность. Н. Новгород: изд-во Нижегород. госуниверситета, 2009. С. 269.
3. Балабанова Е. С. Социально-экономическая зависимость: теория, история и современность. Н. Новгород: изд-во Нижегород. госуниверситета, 2019. С. 269.
4. Батыгин, К.С. Пособия по государственному социальному страхованию / К. С. Батыгин, М. И. Лирцман, И. М. Трефилов. – Москва: Профиздат, 2022. – 336 с.
5. Боумэн К. Основы стратегического менеджмента: пер. с английского / К. Боумэн.– М: Юнити, 2017. – 459с.
6. Бусыгина И. М. Методы измерения бедности: субъективный подход // Экономика и управление. – 2022. – №4. – С. 25–31.
7. Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П. Основы региональной экономики: учебник / В.Н. Бутов и др. – Ростов н/Д: МарТ, 2018. – 320 с.
8. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики: учебник / А.Г. Воронин. – М.: Финансы и статистика, 2017. – 256 с.
9. Воронков В.М., Фомин Э.А. Типологические критерии бедности. – Социологический журнал. 2021, № 2
10. Воронкова О. В. Государственная политика регулирования уровня бедности населения в России и других странах // TERRA ECONOMICUS (Экономический вестник Ростовского государственного университета). 2019. Том 7. № 2.
11. Всемирный банк. "Кыргызская Республика: Экономический обзор и перспективы развития." –Вашингтон, 2022.
12. Всемирный банк. Kyrgyz Republic Social Protection Review. – Washington DC: WB, 2023.
13. Всемирный банк. Kyrgyz Republic: Jobs Diagnostic. – Washington, D.C.,

2023. – URL: <https://www.worldbank.org>

14. Всемирный банк. Отчёт о бедности и равенстве: Кыргызская Республика [Электронный ресурс]. – 2022. – Режим доступа: <https://www.worldbank.org/ru/country/kyrgyzrepublic/publication>

15. Всемирный банк. Отчёт о бедности и равенстве: Кыргызская Республика, 2023 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.worldbank.org/ru/country/kyrgyzrepublic/publication>

16. Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН // ООН. – URL: <https://www.un.org/ru/universal-declaration-human-rights/>

17. Герчикова И.Н. Менеджмент: учебник для вузов / И.Н. Герчикова, М.: ЮНИТИ «Банки и биржи», 2016. – 378 с.

18. Глушкова И.В. Социальная политика в условиях устойчивого развития: вызовы и перспективы [Текст] // Экономика. Социология. Менеджмент. – 2023. – №4. – С. 52–60.

19. Демографический ежегодник Кыргызской Республики: 2019-2023.-Б: Нацстатком Кыргызской Республики, 2024: -310с.

20. Доринджер П., Пиоре М. Внутренние рынки труда и регулирование занятости. – М.: ИНИОН РАН, 2021. – 312 с.

21. Жапаров Э.М. Проблемы неформальной занятости в Кыргызской Республике [Текст] // Экономика и финансы. – 2021. – №3. – С. 46–53.

22. Закон Кыргызской Республики «О содействии занятости населения» г. Бишкек от 27 июля 1998 года N 113.

23. Захаров, М.Л. Право социального обеспечения / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. – Москва: Волтерс Клувер, 2020. – 560 с.

24. Кабинет Министров КР. Анализ системы социальной защиты и реформ на 2020–2024 гг. – Бишкек, 2021.

25. Кузнецов В.С. О стратегической альтернативности. Менеджмент в России и за рубежом / В.С. Кузнецов. – 2019. – № 2. – с. 25-29.

26. Кузнецова И. В. Социальная политика и бедность: теоретико-методологический аспект. – М.: Наука, 2018. – 264 с.
27. Кулешова Г. П. Региональная система социальной защиты населения в современном российском обществе // Саранск. 2015. С. 365.
28. Кыргызстан в цифрах (2018-2022гг.). //НСК. Бишкек, 2023.
29. Мамедов О.Ю. «Современная экономика». Учебное пособие. / О.Ю. Мамедов. – Ростов-на-Дону «Феникс», 2016. – 357 с.
30. Мачульская, Е. Е. Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: теория и практика правового регулирования: диссертация ... доктора юридических наук / Е.Е. Мачульская. – Москва, 2019. – 349 с.
31. Международная организация труда. Всемирный доклад о социальной защите 2021–2023 [Текст]. – Женева: МОТ, 2022. – 336 с.
32. Международная организация труда. Всемирный доклад о социальной защите 2020–2022 гг.: Социальная защита во времена неопределенности и трансформаций. – Женева: МОТ, 2022. – 382 с. – URL: [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_817572/lang--ru/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_817572/lang--ru/index.htm)
33. Международная организация труда. Социальная защита: всеобъемлющий подход. – Женева: МОТ, 2021.
34. Министерство труда, социальной защиты и миграции КР. Национальная стратегия цифровизации социальной защиты до 2030 года. – Бишкек, 2022. – 42 с.
35. Министерство труда, социальной защиты и миграции КР. Отчёт о реализации программы занятости «Жумуш», 2022. – Бишкек: Минтруд КР, 2023.
36. Министерство труда, социальной защиты и миграции Кыргызской Республики. Статистический бюллетень, 2023.
37. Министерство экономики и коммерции Кыргызской Республики. Доклад о состоянии теневой экономики за 2019–2023 гг. [Электронный ресурс]. – Бишкек: МЭК КР, 2024. – Режим доступа: <https://mineconom.gov.kg>

38. Мирон, Г.Н. Региональные аспекты устойчивого развития: монография. – М.: ИНФРА-М, 2020. – 332 с.
39. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Занятость и безработица в Кыргызской Республике. 2019–2023: Стат. бюл. – Бишкек: НСК КР, 2024. – URL: <https://stat.kg>
40. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Статистический ежегодник Кыргызской Республики, 2023 [Текст]. – Бишкек: НСК КР, 2024. – 508 с. – Режим доступа: <https://stat.kg>
41. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Уровень бедности в Кыргызской Республике, 2019–2023 [Электронный ресурс]. – Бишкек: НСК КР, 2024. – Режим доступа: <https://stat.kg>
42. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А. Н. Нестеренко. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 2017. – 180 с.
43. Поляков А. В. Историческая социология бедности. – СПб.: Питер, 2021. – 312 с.
44. Право социального обеспечения: учебник / под ред. В.Ш. Шайхатдинова. – Москва: Юрайт, 2014. – 717 с.
45. Программа развития ООН (ПРООН). Доклад о человеческом развитии – 2023 [Текст]. – Нью-Йорк: UNDP, 2023. – 284 с. – Режим доступа: <https://hdr.undp.org>
46. Программа развития ООН в КР. Доклад о человеческом развитии. – Бишкек, 2023. – 98 с.
47. Программа развития ООН в Кыргызской Республике. Отчет по оценке институционального потенциала в системе социальной защиты. – Бишкек: ПРООН, 2023. – 47 с.
48. Программа развития Организации Объединённых Наций. Доклад о человеческом развитии 2023 г. [Текст] / ПРООН. – М.: Весь Мир, 2023. – 284 с.
49. ПРООН в Кыргызской Республике. Социальная защита и уязвимые

группы. – Бишкек: ПРООН, 2022.

50. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход: учебник / А.И. Радченко. – Р-н/Д.: РостИздаТ, 2015. – 350 с.

51. Раутиан А. С. Институциональные аспекты бедности // Социологические исследования. – 2022. – №5. – С. 45–56.

52. Салун В. Стратегическое планирование – цель или средство. Маркетинг / В. Салун. – 2019. – № 1. – с. 17-25.

53. Сен А. Развитие как свобода / пер. с англ. М. С. Гуревич. – М.: Новое издательство, 2019. – 432 с.

54. Симкин Л., Дибб С. «Практическое руководство по сегментированию рынка» / Л. Симкин. – М.: 2018. – 398 с.

55. Социально-экономическое развитие Кыргызской Республики за 2019-2023 гг.// НСК. Бишкек, 2024.

56. Страны ЕС: проблемы социальной защиты // Экономика и управление в зарубежных странах (по материалам иностранной печати). Ежемесячный информационный бюллетень. 2021. № 4.

57. Стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2018–2040 гг. [Электронный ресурс]. – Бишкек: Правительство КР, 2018. – Режим доступа: <https://www.gov.kg>

58. Суяунбаев Т.Ж., Асанов Б.К. Теневая экономика и ее влияние на макроэкономические показатели Кыргызстана [Текст] // Вестник КЭУ. – 2022. – №2 (58). – С. 94–101.

59. Тарасов С.Н. Модернизация системы социальной защиты: международный опыт и уроки для стран СНГ // Социальная политика и социология. – 2021. – №3. – С. 84–91.

60. Федорова, М.Ю. Нетипичные наднациональные формы социального обеспечения / М.Ю. Федорова // Российский юридический журнал. 2022. № 3. С. 188–198.

61. Чаркина Е.А. Социальная уязвимость и бедность: методы оценки и пути снижения [Текст] // Вестник социально-экономических исследований. – 2022. – №2(36). – С. 88–95.
62. Asian Development Bank. Informal Employment in Central Asia. – Manila, 2022.
63. CIVICUS. State of Civil Society Report 2021. –Johannesburg: CIVICUS, 2021.
64. CountryEconomy.com. Kyrgyzstan HDI 2019–2022. – URL: <https://countryeconomy.com/hdi/kyrgyzstan>
65. Devereux S., Sabates-Wheeler R. Transformative Social Protection // IDS Working Paper. – 2004. – No. 232.
66. Esping-Andersen, G. Why We Need a New Welfare State. – Oxford University Press, 2020. – 256 p.
67. ILO. Extending social security to all. A guide through challenges and options. – Geneva, 2021.
68. International Labour Organization. World Social Protection Report 2021–2023 [Text]. – Geneva: ILO, 2022. – 336 p.
69. Midgley J. The United States: welfare, work and development // International Journal of Social Welfare. 2022. V. 10. № 4. P. 284–293.
70. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. – Cambridge University Press, 2020.
71. OECD. "Monitoring and Evaluation Frameworks for Social Protection Systems". Social Policy Report, 2020. – Paris: OECD Publishing.
72. OECD. Social Expenditure Database. – 2023. – URL: <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>
73. Sachs J. The Age of Sustainable Development. – New York: Columbia University Press, 2015. – 543 p.
74. Sub-national HDI – Area Database – Global Data Lab. Kyrgyzstan (2022). – URL: <https://hdi.globaldatalab.org>

75. The World Bank. World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies. – Washington, DC: World Bank Group, 2023. – URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023>
76. UN Women Kyrgyzstan. Gender and Social Protection. – Bishkek, 2022.
77. UNDP Human Development Report. Central Asia Edition. – New York, 2023.
78. UNDP. Human Development Report 2021/2022. Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping Our Future in a Transforming World. – New York: United Nations Development Programme, 2022. – URL: [https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf)
79. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). Partnerships for Sustainable Development Goals. –New York: UN DESA, 2020.
80. United Nations Development Programme (UNDP). Human Development Report Kyrgyz Republic. – Bishkek, 2023.
81. United Nations Development Programme. Human Development Report 2023. – UNDP, 2023. – <https://hdr.undp.org>
82. United Nations Development Programme. Human Development Report 2021/2022. New York: UNDP, 2022.
83. United Nations. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. – UN Document A/RES/70/1. – URL: <https://sdgs.un.org/2030agenda>
84. World Bank. GovTech in Social Protection: 2021 Outlook. – Washington, 2021.
85. World Bank. Kyrgyz Republic: Social Protection Assessment. – Washington DC, 2022. – 64 p.
86. World Bank. Social Protection and Jobs Global Practice. Inclusive Social Protection: Promoting Empowerment and Participation. Washington DC: World Bank Group, 2021.

87. World Bank. Social Protection for the Poor and Vulnerable. – Washington DC: World Bank Group, 2021.