

УДК 349.3/352

https://doi.org/10.33619/2414-2948/98/42

## ОСОБЕННОСТИ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

©Токтобаев Б. Т., ORCID: 0000-0002-7106-1324, Кыргызский национальный университет им. Жусуна Баласагына, г. Бишкек, Кыргызстан, [toktobaev56@mail.ru](mailto:toktobaev56@mail.ru)

©Кыдыргычова З. А., ORCID: 0009-0005-2547-1428, Кыргызский национальный университет им. Жусуна Баласагына, г. Бишкек, Кыргызстан, [Kydyrgychova1970@gmail.com](mailto:Kydyrgychova1970@gmail.com)

## FEATURES OF THE CONCEPT FOR THE DEVELOPMENT OF PENSION LEGISLATION OF THE KYRGYZ REPUBLIC

©Токтобаев Б., ORCID: 0000-0002-7106-1324, Kyrgyz National University named after Jusup Balasagyn, Bishkek, Kyrgyzstan, [toktobaev56@mail.ru](mailto:toktobaev56@mail.ru)

©Kydyrgychova Z., ORCID: 0000-0001-8608-4724, Kyrgyz National University named after Jusup Balasagyn, Bishkek, Kyrgyzstan, [Kydyrgychova1970@gmail.com](mailto:Kydyrgychova1970@gmail.com)

*Аннотация.* Статья посвящена общезначимой на сегодняшний день законодательной политике государства в области социального обеспечения; рассмотрены правовые, организационные и финансовые основы функционирования системы и реформирования пенсионного законодательства как особой сферы социальной защиты пенсионных прав граждан. Целью исследовательской задачи авторов является попытка оценить отдельные аспекты проводимой Кыргызской Республикой правовой политики в условиях продвижения структурных реформ в области пенсионного законодательства, в частности разработки поэтапных концептуальных программ по повышению благосостояния и поддержания достойного уровня жизни граждан, претендующих и обладающих пенсионными правами. Объектом исследования явились общественные отношения, связанные с проведением правовой политики государства в сфере пенсионного законодательства. Предмет исследования — комплекс норм, регулирующих правовой механизм деятельности государственных и отчасти негосударственных механизмов по реализации социальной политики в сфере пенсионных прав. Методы исследования представляют диалектический метод познания социально-правовых явлений, формально-логический и структурно-функциональный. Авторами делается вывод о том, что проводимые мероприятия в республике в области оптимизации пенсионного законодательства дают определенный положительный эффект на состояние личной безопасности, в том числе повышению достойного уровня жизни, благосостояния государства, социально-правовой активности граждан.

*Abstract.* The article is devoted to the generally significant legislative policy of the state in the field of social security; The legal, organizational and financial foundations of the functioning of the system and the reform of pension legislation as a special area of social protection of citizens' pension rights are considered. The purpose of the authors' research task is to attempt to assess certain aspects of the legal policy pursued by the Kyrgyz Republic in the context of promoting structural reforms in the field of pension legislation, in particular the development of phased conceptual programs to improve well-being and maintain a decent standard of living for citizens applying for and possessing pension rights. The object of the study was social relations related to the implementation of the state's legal policy in the field of pension legislation. The subject of

the study is a set of rules regulating the legal mechanism of the activities of state and partly non-state mechanisms for the implementation of social policy in the field of pension rights. The research methods represent a dialectical method of cognition of socio-legal phenomena, formal-logical and structural-functional. The authors conclude that the measures taken in the republic in the field of optimization of pension legislation have a certain positive effect on the state of personal security, including increasing a decent standard of living, the well-being of the state, and the social and legal activity of citizens.

*Ключевые слова:* пенсионная реформа, пенсионное законодательство, пенсионные права.

*Keywords:* pension reform, pension legislation, pension rights.

В первые годы приобретения суверенитета, в Кыргызской Республике, связанная с переходом республики на рыночные отношения, введение национальной валюты, вызвала нестабильность ситуации в экономической сфере, неготовность к новым структурным преобразованиям госорганов, безработицу по причине остановки многих стратегических предприятий, массового исхода русскоязычного населения и соответственно — устремление потоков обвальной трудовой миграции в Российскую Федерацию, Республику Казахстан, что правительству республики в такое непростое время пришлось провести реформы именно в области социальной защиты прав граждан, вначале из средств местных бюджетов, затем уже из средств созданного Соцфонда.

Отметим, что в Кыргызской Республике в тот период действовал унаследованный от советской системы солидарный (распределительный) принцип пенсионного обеспечения, с которой и началась пенсионная реформа государства.

Однако, существующая в переходный период система пенсионного обеспечения не отвечала демографическим, социально-экономическим условиям страны, а увеличение объёма миграционных процессов, обусловленная массовым оттоком трудоспособного населения усугубили бюджетный дефицит, ограничив дотационные права государства, потребовало институциональных изменений и пересмотра действующей советской пенсионной системы на основе принятия — первых законодательных актов на пространстве СНГ о пенсионных правах граждан — Закона Кыргызской Республики «О пенсионном обеспечении граждан» от 13 апреля 1994 года, который заложил правовые, организационные и финансовые основы для функционирования системы и реформирования пенсионного законодательства и сферу социальной защиты населения. При этом трудовой стаж, приобретенный на территории любого другого суверенного государства бывшего Союза ССР устанавливал пенсионные права четырем категориям лиц: по возрасту; по инвалидности; случаю потери кормильца; выслугу лет — применялся территориальный принцип.

Одновременно, в том же в 1994 году по опыту Российской Федерации был создан Накопительный Пенсионный Фонд «Кыргызстан» – первый негосударственный пенсионный фонд, который функционирует по сегодняшний день с 16 августа 1995 года в форме ОсОО, получившего государственную лицензию на право ведения деятельности по управлению накопительными средствами.

В соответствии со вторым Законом Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании» от 21 июля 1997 года N57 (с изм. и доп.) [1] правом на

пенсионные права обладали не только собственные граждане, но и иностранцы и лица без гражданства, которые имеют постоянный статус и ведут трудовую деятельность, вносят страховые взносы в единственное государственное учреждение — Социальный Фонд КР.

С созданием Соцфонда КР, им были проведены следующие мероприятия: введена система социального страхования, жесткий контроль над сохранностью и защитой страховых взносов, упрочение связей заработной платы застрахованного лица и выплаты средств. Повышение и укрепление статуса органов социального обеспечения в свою очередь отразилось на положительной динамике страховой базы, а поэтапное увеличение выплачиваемых пенсионных средств способствовало к достижению некоторой стабильности финансовой устойчивости Социального фонда Кыргызской Республики (далее — Соцфонд).

В результате первого этапа реформы пенсионной системы 1997 года в Кыргызстане существенно модифицирована законодательная база пенсионного обеспечения:

определение возрастных градаций и повышение выхода на пенсию по старости (с 58 лет — до 63 лет для мужчин, с 55 лет — до 58 лет для лиц женского пола; для мужчин страховой стаж — 25 лет, для женщин — страховой стаж 20 лет);

– введены базовая (фиксированная) и страховые компоненты пенсии с условиями страховых перерасчетов (учета трудового вклада работника и за основу рассматривался средний размер зарплаты до 31.12. 1996 года;

– принципы социального страхования и социальной помощи;

– введение ПИН — персонифицированного индивидуального учета граждан.

– вод системы ПИН имел цель учета лиц для стимулирующей роли страховых взносов гражданами.

Основными составляющими компонентами системы государственного пенсионного страхования явились: пенсии по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца, получателями которых ныне являются 10% населения республики.

Пенсия по возрасту (социальная пенсия) предоставляется всем гражданам без исключения, в случае если даже он не вносил страховые взносы в Социальный фонд.

По данным Национального статистического комитета КР, пенсионеры по возрасту в КР на 2022 год составляют 73% от общего количества пенсионеров [2].

Так, в 2005–2008 гг. в условиях уменьшения доли активной трудоспособной части населения и продолжающимся оттоком трудовых мигрантов и демографической ситуации в республике (высокая рождаемость), несмотря на повышение пенсионного возраста, не подкрепленная страховыми взносами базовая (фиксированная) часть пенсии как гарантированная государством социальная поддержка (не ниже 12% — от средней заработной платы) привели к проблемам несостоятельности выполнению государством социальных функций (обязательств), т.е. тенденция шла к бюджетному дефициту Социального фонда КР.

Первоначально, принятая на втором этапе пенсионных реформ Концепция по дальнейшему реформированию пенсионной системы в Кыргызской Республике, разработанная в 2003 году и изменения в законодательстве, касательно государственного пенсионного (социального) страхования в 2007 году [3] не отвечали уже тем требованиям социального страхования вдобавок по причине того, что в конце 2007 года на долю одного пенсионера выпадало 1,8 плательщиков страховых взносов и составляло 27–28%, что не соответствовало заявленному коэффициенту замещения в Конвенции МОТ (№102) о минимальных стандартах социальной защиты в 40%.

Мировой кризис 2008–2009 гг. напрямую сказался на экономической ситуации в КР, в

том числе и на область социального (пенсионного) обеспечения, что сказалось на усилении безработицы, инфляционного фактора, диспропорции активной трудовой части населения и лиц пенсионного возраста. В связи с этим, в 2008 году правительством КР предпринимаются подготовительные меры по реформированию пенсионной системы с принятием последующей второй Концепции (далее — Концепция) по введению накопительной части в пенсионную систему республики по постепенному переходу к накопительной системе пенсионного обеспечения [4].

Таким образом, до 2010 года длительное время в Кыргызстане функционировала распределительная пенсионная формула, которая была основана на принципе солидарности.

Это означало, что страховые взносы текущего года должны покрывать выплаты пенсий в настоящем году, и средства Соцфонда КР как бюджетного учреждения не аккумулировались (на данный момент в т. ч., в размере 2%) для обеспечения начисленных пенсий, которые должны будут выплачены в будущем.

С 2010-2014гг. и по настоящее время по мере утверждения и реализации третьей по счету Концепции [5], пенсионная система Кыргызской Республики формируется за счет страховых взносов также по солидарному-накопительному принципу, с большей долей солидарной составляющей.

На современный период, пенсионная система Кыргызстана состоит только из следующих 2-х компонентов по солидарно-накопительному (смешанному) принципу:

- базовая компонента — государственная обязательная (фиксированная) пенсия с обязательным накопительным элементом за счет страховых взносов;
- добровольная профессиональная и индивидуальная накопительная система.

Базовая пенсия состоит из страховой части, состоящей из двух частей — первая страховая часть пенсии рассчитывается на основании среднемесячной заработной платы за 60 месяцев (5 лет) за период до 31.12.1996 года и трудового (страхового) стажа. Размер второй части страховой части пенсии зависит от внесенных страховых взносов граждан, продолжающих вести трудовую деятельность после 1996 года ( т.е. на 01.01.1997г). Само развитие страховой части базового компонента предполагает постепенное увеличение второй страховой части пенсии, основанной на условно-накопительных счетах граждан. Поэтому Соцфонду КР приходится постоянно вести работу над совершенствованием солидарной системы. Второй компонент базовой части — страховые взносы в размере 8% обязательны для граждан КР, ведущих трудовую деятельность старше установленного законодательством пенсионного возраста, по которому разрешается продолжить трудовую деятельность, работающих в организованном (реальном) секторе (в государственных учреждениях, частных компаниях различной организационно-правовой форм).

Таким образом, в Республике реализуются два вида пенсий согласно Закону о государственном пенсионном социальном страховании в КР (с изм.и доп):

1) Социальные пособия — назначается по возрасту в КР при отсутствии трудового (страхового) стажа, которую получают примерно 40 тыс. чел. согласно законодательству о социальных пособиях, как и в Казахстане.

2) Страховая пенсия (по старости, по случаю потери кормильца, инвалидности, досрочные пенсии, н-р, для жителей высокогорных районов и др. категорий ) в соответствии со страховым (трудовым) стажем.

#### *Механизм аккумулирования страховых взносов в КР*

Страховые взносы формируются следующим образом:

Каждый работник из дохода (заработной платы) до предъявления пенсионных прав,

ежемесячно отчисляет 10% в Соцфонд КР.

Кроме того, работодатель из фонда заработной платы всех работников ежемесячно отчисляет 17,25 % на различные Фонды. Всего работодатели отчисляют  $10\%+17,25\%=27,25\%$ .

Механизм формирования и распределения страховых взносов включает 3 структуры:

Из аккумулированных 27,25% страховых взносов компании (предприятия различных форм собственности) распределяются по следующему принципу:

25% перечисляется в Пенсионный фонд КР (включен во внутреннюю структуру Соцфонда);

в Фонд обязательного медицинского страхования 2%;

в Фонд оздоровления трудящихся (в Профсоюз для путевок трудящимся) 0,25%.

Из 25%, которые были перечислены в Соцфонд 23% направляются на текущие пенсионные выплаты при наступлении страхового случая.

Получается, что минимальный остаток в 2% направляется на Государственный накопительный пенсионный фонд, откуда идут выплаты текущих пенсий.

В целом, пенсионная реформа Республики с 2010 года направлена на увеличение ставки тарифов страховых взносов в накопительную часть и постепенному переходу на накопительный компонент всех страховых отчислений от работников.

Второй, «добровольный» накопительный компонент состоит из добровольной профессиональной и индивидуальной накопительных схем.

Согласно Концепции по введению накопительного компонента в пенсионную систему Кыргызской Республики (2008) такой, как: профессиональная накопительная пенсионная формула, позволяет крупным работодателям, в частности золоторудным комбинатам «Кумтор Оперейтинг», «Джеруй» и объединениям по профессиональному и/или отраслевому признакам создавать собственную накопительную пенсионную схему, включающую различные общие корпоративные или же специальные накопительные тарифы.

В формальной экономике Кыргызстана вносят страховые взносы только крупные предприятия в Соцфонд и ФОМС, как банки, заводы, и например, самый крупный золоторудный комбинат «Кумтор».

В настоящее время пенсионные активы размещаются НПФ КР через управляющую компанию ОсОО Финансовая компания «СЕНТИ», участвующей на фондовом рынке, правовой статус которого регламентируется Законом КР «О накопительных пенсионных фондах» [6].

Закон КР «О персонифицированном (индивидуальном) учете граждан по обязательному государственному социальному страхованию» (с изм.и доп.) [7] в качестве субъектов страховых взносов определяет: работодателей, граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, иностранных граждан, лиц без гражданства, уплачивающих страховые взносы в уполномоченный орган республики, с присвоением (ПИН) — индивидуального персонифицированного номера.

В соответствии с нормами Закона КР (ст.8) «О государственном пенсионном социальном страховании» «лицам, которые прибыли в Кыргызскую Республику из государств-участников СНГ, периоды времени их трудовой деятельности засчитываются в трудовой стаж, приобретенный до 31 декабря 1995г., выработанных на территории одного из этих государств при условии, что внесены страховые взносы по месту прежнего жительства» [8].

Нормы закона касаются, прав иностранных граждан и лиц без гражданства, с

постоянным статусом пребывания (проживания), которые имеют пенсионные права также при условии уплаты страховых взносов по государственному социальному страхованию, как и граждане КР, если международными соглашениями не предусмотрено другое. К сожалению, другие категории самозанятых граждан, занимающихся мелкой торговлей на рынках, внутренние мигранты, и большинство граждан, не достигших пенсионного возраста, ни в Соцфонд, ни ФОМС не производят страховые взносы. Законодательством также предусмотрена индивидуальная добровольная форма накопительной пенсионной схемы, где минимальные отчисления страховых взносов для добровольного накопительного пенсионного фонда индексируются и утверждаются ежегодно.

Как и в государствах-членах ЕАЭС, в Кыргызстане действуют две формы пенсионного страхования: обязательная государственная и добровольная накопительная, где можно аккумулировать страховые взносы в Социальном фонде КР или в Негосударственном пенсионном фонде «Кыргызстан», последняя слабо развита, ввиду небольшого рынка труда имеет всего лишь 3 тыс клиентов. При этом предполагается, что для работодателя и работника, уплачивающих страховые взносы в добровольную накопительную систему, предусмотрены налоговые вычеты при уплате налогов на прибыль и подоходного налога. В последние годы в Кыргызской Республике ежегодно выявляются новые лица в количестве 55 тысяч новых граждан, претендующих на пенсионные права, где каждым вторым является категория льготников — лиц, имеющих пенсионные права раньше общеустановленного законодательством возраста.

Кроме того, отдельные категории граждан, имеющих пенсионные права досрочного выхода на пенсию. Например, в условиях высокогорья мужчины выходят на пенсию на 8 лет раньше (55 лет), вместо 63. Женщины, проживающие и работающие в высокогорных районах, имеющие 3-х детей приобретают пенсионные права по достижении 45-летнего возраста. Само развитие страховой части базового компонента предполагает постепенное увеличение второй страховой части пенсии, основанной на условно-накопительных счетах граждан. Поэтому Соцфонду КР приходится постоянно вести работу над совершенствованием солидарной системы. Тенденция в КР идет к тому, что с ростом численности граждан пожилого возраста без права на пенсии, может негативным образом повлиять на национальные цели государства по дальнейшему сокращению бедности и создаст дополнительную финансовую нагрузку на бюджет государства, увеличив его расходы по выплате социальных пособий. Так, в рамках действующей пенсионной системы Кыргызской Республики значительное количество активной части трудового населения не могут получить право на достойное пенсионное обеспечение, поскольку коэффициент замещения – средний уровень пенсии должен соотноситься со средним размером заработной платой, что должно соответствовать минимальным стандартам в 40%, установленных международной Конвенцией МОТ (№ 102) о социальной защите и в настоящий период правительство Республики с 2022 года прилагают все усилия к ежегодному поэтапному повышению пенсий и социальных пособий и достижению баланса с выходом на указанный прожиточный уровень, вместо 27–28%.

Проблемы повышения достаточного уровня пенсий кроются в нестабильности общих экономических, политических условий в республике; во-вторых, начисленные на страховых счетах суммы в Соцфонде КР, к сожалению, недостаточно аккумулируются и не инвестируются в экономику республики, направляются напрямую на текущие выплаты базовой части пенсий, увеличивая финансовые обязательства государства с каждым годом. Условно-накопительной системе в этих условиях характерно накопление пенсионных обязательств

государства, но не самих пенсионных активов, в то время как, страховые взносы должны формировать страховую часть пенсии. Поэтому в Кыргызстане видится необходимость в развитии инвестиционных институтов и развития государственных добровольных накопительных фондов, поскольку очень слабо развиты негосударственные фонды.

В современных условиях в принятой Концепции КР по введению накопительной части в пенсионную систему на перспективу, с 2010 года в перспективе предусматривает, как и по опыту государств-членов ЕАЭС, к переходу к новым правообеспечительным отношениям, базирующимся на внедрении долгосрочных накопительных компонентов (средств) до 40 лет и более времени.

#### *Список литературы:*

1. Закон Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании» от 21 июля 1997 года №57 (26.04.2023. №93). <https://goo.su/NrYT>
2. Как устроена пенсионная система в Кыргызстане // Информ.агентство САВАР. <https://goo.su/kWyXbt>
3. Закон Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании» от 21 июля 1997 года №57 (с изм. и доп на 26.04.2023. №93). <https://goo.su/NrYT>
4. Концепция введения накопительной части в пенсионную систему Кыргызской Республики: Указ Президента КР от 24 сентября 2008 года №339 (в ред. от 18.11.2010 №287). <https://goo.su/nrpg3O>
5. Об утверждении Концепции развития системы пенсионного обеспечения Кыргызской Республики от 24 ноября 2014 года № 670 (в ред. 14.01.2022 №9). <https://goo.su/BioNzXk>
6. Закон Кыргызской Республики «О накопительных пенсионных фондах» от 11 декабря 2013 года №216 (в посл.ред 28.07.2021 №88). <https://goo.su/vE0ufxn>
7. Закон Кыргызской Республики «О персонифицированном (индивидуальном) учете граждан КР для целей обязательного государственного социального страхования от 22 декабря 1998 года № 154 (в ред. 29.11.2021 №142). <https://goo.su/vKPbeI>
8. Закон Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании» от 21 июля 1997 года №57 (с изм. и доп. на 26.04.2023 №93). <https://goo.su/NrYT>

#### *References:*

1. Закон Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании» от 21 июля 1997 года №57 (26.04.2023. №93). <https://goo.su/NrYT>
2. Как устроена пенсионная система в Кыргызстане // Информ.агентство САВАР. <https://goo.su/kWyXbt>
3. Закон Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании» от 21 июля 1997 года №57 (с изм. и доп на 26.04.2023. №93). <https://goo.su/NrYT>
4. Концепция введения накопительной части в пенсионную систему Кыргызской Республики: Указ Президента КР от 24 сентября 2008 года №339 (в ред. от 18.11.2010 №287). <https://goo.su/nrpg3O>
5. Об утверждении Концепции развития системы пенсионного обеспечения Кыргызской Республики от 24 ноября 2014 года № 670 (в ред. 14.01.2022 №9). <https://goo.su/BioNzXk>
6. Закон Кыргызской Республики «О накопительных пенсионных фондах» от 11 декабря 2013 года №216 (в посл.ред 28.07.2021 №88). <https://goo.su/vE0ufxn>

7. Закон Кыргызской Республики «О персонифицированном (индивидуальном) учете граждан КР для целей обязательного государственного социального страхования от 22 декабря 1998 года № 154 (в ред. 29.11.2021 №142). <https://goo.su/vKPbeI>

8. Закон Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании» от 21 июля 1997 года №57 (с изм. и доп. на 26.04.2023 №93). <https://goo.su/NrYT>

*Работа поступила  
в редакцию 19.12.2023 г.*

*Принята к публикации  
26.12.2023 г.*

*Ссылка для цитирования:*

Токтобаев Б. Т., Кыдыргычова З. А. Особенности концепции развития пенсионного законодательства Кыргызской Республики // Бюллетень науки и практики. 2024. Т. 10. №1. С. 334-341. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/98/42>

*Cite as (APA):*

Toktobaev, B., & Kydyrgychova, Z. (2024). Features of the Concept for the Development of Pension Legislation of the Kyrgyz Republic. *Bulletin of Science and Practice*, 10(1), 334-341. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/98/42>