

УДК 368

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ  
ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Ф.Р. Асанбекова

Рассматриваются предпосылки развития системы социального страхования Кыргызской Республики как одного из элементов социальной защиты населения.

*Ключевые слова:* социальная защита; социальное страхование; внебюджетные фонды; пенсия; пособия; бедность; крайняя бедность; социальные реформы.

Современная система социальной защиты Кыргызской Республики очень молода, она создавалась в сложных условиях общесистемного кризиса, преследуя цели социального регулирования новых рыночных отношений. В определенной мере система сохранила практику советского периода, еще в большей мере скопировала западный опыт и даже по некоторым организационным позициям “опередила” развитые зарубежные страны. Например, по многим социальным пособиям и пенсиям Кыргызстан имеет самые высокие периоды выплаты и пропорции сохранения заработка. Становлению нового кыргызского социального страхования способствовало создание государственных внебюджетных фондов: Единого фонда социального страхования на базе Пенсионного фонда, Фонда социального страхования Совета федерации профсоюзов Кыргызстана и Государственного фонда содействия занятости Министерства труда и социальной защиты, Фонда обязательного медицинского страхования при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики. В 1995 г. было введено страхование по безработице и обязательное медицинское страхование, которые осуществлялись Государственным фондом занятости населения Кыргызской Республики (ГФЗ). За счет средств ГФЗ должно было финансироваться проведение государственной политики занятости, т.е. выплата пособий по безработице, оплата переобучения, сохранение и создание рабочих мест. Обязательное медицинское страхование обеспечивало дополнительный приток средств в государственную медицину. С принятием закона Кыргызской Республики “О государственном социальном страховании” данный фонд работает на принципах самоуправления социальным страхованием, осу-

ществляет управление ее финансами с функциями по сбору и аккумуляции средств, назначению, выплате пенсий и пособий по государственному социальному страхованию.

Помимо этого, получило сравнительно скромное развитие негосударственное социальное страхование, в том числе добровольное и корпоративное. Система обязательного социального страхования Кыргызстана имеет ряд специфических особенностей, существенно отличающих ее от классических систем социального страхования, получивших развитие в странах с социально ориентированной рыночной экономикой (Германии, Франции, Италии, Швеции и др.). Эти особенности обусловлены как объективными факторами, так и ошибками, допущенными реформаторами в процессе ее создания. К числу объективных факторов в первую очередь относятся особые социально-экономические условия, в которых проходило формирование страховой формы социальной защиты населения. Их специфический характер происходил из тех форм и методов, которые использовались в процессе реформирования экономического базиса СССР, состояния кыргызского общества, целей и задач проводимых рыночных реформ.

*Первым фактором, характеризующим особенность формирования системы социального страхования в Кыргызстане является то, что проходило оно в условиях системного политического и экономического кризиса.* Организационная модель системы социального страхования КР соответствует государственному режиму и имеет структуру, основанную на внебюджетных страховых фондах.

Система социального страхования КР является государственной не только потому, что полностью законодательно регулируется, но и потому,

что страховые фонды находятся в собственности государства. Закон “О государственном социальном страховании” подчеркивает, что средства социального страхования являются государственной собственностью. Фонды социального страхования находятся в оперативном управлении и распоряжении специализированных финансово-кредитных институтов, подотчетных органам государственной власти. Правовой статус и организационная форма страховщиков по действующим законодательным нормам должны быть утверждены республиканским законом о соответствующем виде социального страхования.

*Второй особенностью формирования системы обязательного социального страхования являлось также то, что она не выросла естественным путем снизу, а была создана государством сверху.* Обычно, как свидетельствует историческая практика, отношения социального страхования первоначально возникали спонтанно на отдельных предприятиях. И самой жизнью отбирались наиболее эффективные их формы и методы. В условиях же современного Кыргызстана система социального страхования создавалась сверху. Государство в лице своих законодательных и исполнительных органов, опираясь на свои властные рычаги, ввело социальное страхование. Вместе с тем определяющее влияние социально-экономических условий на процесс становления системы социального страхования Кыргызстана, на выбор ее модели, а также на ее содержание, не является каким-то исключением. Скорее, наоборот, оно подтверждает общую закономерность развития человеческого общества. Как правило, и социальные формы не могут быть рассмотрены выше экономики. Что касается субъективных ошибок, то в своей основе они определялись тем, что реформаторы имели нечеткие представления о той системе социальной защиты населения, которую они хотели создать вместо социального обеспечения советского образца, о ее сущности и принципах функционирования. В этой связи следует рассмотреть: 1) особый характер тех условий, в которых шло формирование системы социального страхования и 2) какую специфику они придали самому процессу перехода к страховой форме социальной защиты населения.

*Третьей особенностью формирования системы обязательного социального страхования явились краткие сроки ее формирования.* Если в странах развитого капитала на ее создание уходило десятилетия, то Кыргызстан был вынужден пройти этот путь за 3–5 лет. Поэтому многое при ее построении делалось в спешке, исправлялось на ходу, без достаточных обоснований и расчетов со-

циально-экономических последствий. Вместо постепенной, четко продуманной стратегии по налаживанию принципиально новой системы социальных отношений, был применен неконструктивный подход – все изменить радикально и немедленно. Следствием этого явились низкий уровень социального обеспечения населения, существенные деформации созданной системы, где многие принципы, на которых она была построена, оказались весьма далекими от принципов социального страхования. Преодолеть часть из них, к сожалению, не удалось и по сей день.

*К четвертой особенности формирования системы социального страхования следует отнести то, что создавалась она на базе социального обеспечения советского образца.* Известно, что всякие аналогии условны. Но, перефразируя известное высказывание, “что вся российская литература вышла из “шинели” Н.В. Гоголя” [1], можно сказать, что современная система социальной защиты населения вышла из советского соцобеспечения. Поэтому действующая система сохранила многие “ноты” соцобеспечения.

Центральным и определяющим звеном начавшихся преобразований или рыночных реформ было реформирование отношений собственности в республике. Суть этих изменений заключалась в переходе от государственной (общественной) собственности к частной собственности на средства производства. Причем, в отличие от индустриально развитых стран, она была подчинена не целям повышения эффективности производства, а целям радикального изменения отношений собственности.

Приватизация в КР охватила практически все сферы и отрасли народного хозяйства, т.е. носила всеобщий, массовый характер. С 1995–1998 гг. в Кыргызстане насчитывалось всего 250,8 тыс. государственных, муниципальных и частных предприятий. В 2002 г. доля государственных предприятий от общего числа составила 2,6 %. В 2010 г. от общего числа хозяйствующих субъектов доля государственной собственности составила 0,7 %, муниципальной собственности – 1,7, частной собственности – 97,6 % [2].

В обществе также стал бурно формироваться особый социальный слой – лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой, лица свободных профессий (юристы, нотариусы и т.д.), ведущие свое дело. В этот же период возникли различные другие формы собственности: акционерные, смешанные, собственность общественных организаций, иностранных граждан и т.д. Все это означало рост количества субъектов экономических отношений, усложнение последних, изменение их структуры.

В результате монопольное положение государства как собственника средств производства было разрушено, началось формирование многообразия форм собственности. Господствующая роль государства по этой причине была утрачена. В результате финансовая система приобрела децентрализованный характер. Значительные финансовые ресурсы оказались в частных руках. Следствием этого стало резкое падение доли государственного бюджета в ВВП. Если в 1980-х гг. прошлого века доля доходов государственного бюджета в ВВП составляла от 50 до 63 %, то в 1990-х гг. – 17–18, в 2006 г. – 23,1, а в 2010 г. – 24,1 % к ВВП [3].

Сравним два показателя: если доля государственного бюджета в общих расходах социального обеспечения и социального страхования в последние 15 лет в СССР составляла 90–95 %, то в первые годы рыночных реформ в постсоветском Кыргызстане его доля упала до 40 %. При этом расходы государства на социальную политику, т.е. на социальное страхование и социальное обеспечение населения в 2010 г. составили лишь 15,3 % от общих расходов в социальной сфере. Такая ситуация вполне объяснима: это изменение отношений распределения общественного продукта, когда значительная часть его оседает в карманах собственников, мелких товаропроизводителей, резко снижаются финансовые возможности государства. Этот процесс объективный и неизбежный в условиях рынка. Поэтому было бы ошибкой расценивать уменьшение возможностей государства в финансировании социальной защиты населения как явление случайное или временное. Конечно, спад в экономике, кризис финансовой системы могут еще сильнее уменьшить возможности государства по социальной защите. Но это временные факторы. Суть же проблемы состоит в том, что с переходом к рынку в принципе государство становится лишь одним из участников социальной защиты населения, наряду с работодателями, самими работниками, корпорациями и т.д.

Особо хочется обратить внимание на пятую особенность формирования системы социального страхования Кыргызской Республики – ее огосударствление. Сама по себе активная роль государства в построении страховой формы социальной защиты населения правомерна и, более того, объективно необходима. Данная роль предполагает разработку государством необходимой законодательной базы, контроль за соблюдением принятых законов. В остальном страховые организации самостоятельны и независимы от государства. Кыргызская же практика пошла по другому пути: фонды социального страхования были огосударствле-

ны, т.е. они стали одним из видов государственных организаций.

В ходе рыночных реформ также произошли глубокие перемены и в социально-трудовой сфере: рабочая сила стала товаром, т.е. объектом купли и продажи. В новых, рыночных условиях ее оплата, воспроизводство, наем подчинены законам рынка – закону стоимости рабочей силы, закону конкуренции, эксплуатации и т.п. Изменение социально-экономического положения работников проявилось и в том, что возросла их личная ответственность за свое материальное и социальное благополучие. Принцип “прежде всего сам за себя в ответе” из неких теоретических представлений, превратился в реалии жизни. Возникла новая ситуация и с занятостью работников. В стране появилась массовая безработица. К концу 2010 г. численность безработных, зарегистрированных в службах занятости и имеющих официальный статус, составила 58,9 тыс. чел. [3, с. 49–53]. Это только официально зарегистрированная безработица. С учетом незарегистрированных безработных, занятых неполный рабочий день, формально числящихся на работе, число выброшенных на улицу на треть больше данного показателя безработных.

Для социального страхования ситуация усугубляется еще тем фактом, что его поступления напрямую связаны с изменениями в заработной плате. Поэтому снижение реальных доходов населения на уровне первичного распределения (заработная плата) автоматически определяет снижение доходов от социальных трансфертов. Причем для нашей республики падение уровня жизни может наблюдаться и при положительных тенденциях на уровне макроэкономических показателей. Падение уровня социальных трансфертов определяется и еще двумя негативными тенденциями в динамике доходов. Во-первых, увеличивается доля скрытой заработной платы, которая составляет третью часть от официальной оплаты труда. Во-вторых, большое развитие получили так называемые “зарплатные схемы”, обеспечивающие увод заработной платы из-под налогообложения за счет использования тех денежных выплат работникам, на которые не надо начислять взносы по социальному страхованию. Наиболее часто используются выдачи ссуд и личное страхование за счет средств работодателя. В-третьих, в структуре совокупных доходов населения возрастает доля доходов, которые граждане получают от предпринимательской деятельности и обладания собственностью. Тогда как основная масса населения не обладает этими доходами, или получает их крайне мало, если учесть, что в долларовом эквиваленте величина среднемесячного

Таблица 1 – Показатели неравенства в доходах населения Кыргызской Республики с 1998–2008 гг., %

Показатели	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Соотношение доходов наименее обеспеченных групп населения и наиболее обеспеченных групп населения, раз	8,9	9,2	6,2	6,9	6,8
Коэффициент Джини по доходам (индекс концентрации доходов)	0,446	0,422	0,363	0,371	0,378

Таблица 2 – Динамика валового внутреннего продукта, расходов на конечное потребление и валового накопления (в процентах к предыдущему году)

Показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Валовой внутренний продукт (ВВП)	100	100	100	100	100	100
Фактическое конечное потребление к ВВП	88,3	92,4	105,3	113,1	118,9	121,3
Валовое накопление	16,2	16,3	16,4	24,2	26,3	28,1

прожиточного минимума составляет порядка 40–45 долл., то доля населения, имеющего доходы ниже этой величины, автоматически переходит в группу населения, живущего за минимальной чертой бедности (менее чем на 1,5 долл. в день).

Очень негативную тенденцию демонстрирует и процесс имущественного расслоения населения. Коэффициент Джини (уровень концентрации доходов) не опускается ниже 0,453, тогда как в Европе он составляет в среднем 0,310. Данный показатель отражает распределение всей суммы доходов населения между его отдельными группами и колеблется в интервале от 0 до 1. Чем меньше значение данного коэффициента, тем равномернее распределяются доходы населения. Распределение доходов по группам населения свидетельствует, что Кыргызстан еще далек от европейской модели социально ориентированного рынка, распределения денежных доходов и коэффициента Джини. За последние годы распределение общего объема денежных доходов по 20-процентным группам населения складывается в пользу групп с наибольшими доходами, у которых сконцентрировано около половины всех денежных доходов. С 2006–2010 гг. соотношение денежных доходов между наиболее и наименее обеспеченными группами населения сократилось с 8,9 до 6,8 раза (таблица 1) [2].

Наиболее характерными чертами социального страхования в Кыргызской Республике явились: резкий спад производства практически почти во всех отраслях, фактический развал финансовой системы, неуправляемый рост инфляции, массовое обнищание населения.

Для оценки общего состояния экономики обычно используется показатель (произведенного) внутреннего валового продукта (ВВП). ВВП выражает совокупную стоимость созданного всеми

отраслями народного хозяйства продукта<sup>1</sup>. Наряду с показателем ВВП состояние экономики оценивается по динамике конечного потребления и объема валового накопления. Именно эти показатели, прежде всего, позволяют реально оценить масштабы и темпы спада производства в середине 2000-х годов в постсоветском Кыргызстане (таблица 2) [3].

Приведенные данные свидетельствуют, что в структуре ВВП с 2005 по 2010 г. наблюдалось увеличение доли расходов домашних хозяйств на конечное потребление. В 2010 г. по сравнению с 2005 г. доля валового накопления возросла на 50,9 %. В 2010 г. доля конечного потребления составила 121,3 % к ВВП, тогда как в 2005 г. – 88,3 %. Причем в этот период происходило опережающее снижение темпов и доли валового накопления по сравнению с совокупными расходами на конечное потребление.

В Кыргызстане до настоящего времени для определения величины социальной защищенности используется так называемый затратный принцип, согласно которому величина расходов на социальные нужды из года в год растет и расширяется охват населения соответствующими видами услуг. Однако старая ситуация создает иллюзорную картину внешнего благополучия, поскольку в действительности потребности в социальных услугах удовлетворяются в республике далеко не на должном уровне.

Наиболее обобщающим показателем социального положения населения является уровень жизни людей. Целью развития социальной сферы

<sup>1</sup> Исчисляется ВВП обычно в рыночных ценах. Для выявления его динамики используются постоянные цены. Они устанавливаются методом дефлятизации, или снижением рыночных цен на уровень инфляции.

## *Финансовый механизм экономического роста в Кыргызской Республике*

---

в ближайшей перспективе является сокращение и преодоление бедности населения.

Результатом отсутствия комплексного подхода при создании страховой формы социальной защиты населения явилась ее недостроенность. Многие виды обязательного социального страхования либо не были созданы, либо не получили надлежащего развития. В этой связи говорить о действующем обязательном социальном страховании как о системе, можно лишь с определенной натяжкой. Это скорее аванс на перспективу.

Рассмотренные особенности формирования системы обязательного социального страхования в постсоветском Кыргызстане по своей форме

и содержанию достаточно уникальны. Это во многом определяет ее своеобразие.

### *Литература*

1. *Павлюченко В.Г.* Социальное страхование: учебное пособие / В.Г. Павлюченко. М.: Дашков и К, 2007. С. 162.
2. Кыргызстан в цифрах: стат. сб. Бишкек: Нацстатком КР, 2000–2010.
3. Социальные тенденции Кыргызской Республики. Бишкек: Нацстатком КР, 2010.
4. *Сахирова Н.П.* Страхование: учебное пособие / Н.П. Сахирова. М.: Проспект, 2006. С. 13–26.