

УДК 364.35(575.2)
DOI: 10.36979/1694-500X-2026-26-3-147-151

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

А.С. Сыдыгалиева

Аннотация. Анализируется проблема пенсионного обеспечения в Кыргызской Республике. В статье рассматривается, насколько текущая пенсионная система соответствует конституционной задаче – доведение размера пенсии до уровня прожиточного минимума для того, чтобы обеспечивать достойный уровень жизни пенсионеров. Автор анализирует причины, по которым размер пенсии не достигает уровня прожиточного минимума, и предлагает возможные пути решения этой проблемы, направленные на повышение социальной защищенности пенсионеров.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение; прожиточный минимум; социальная защита; базовая пенсия; пенсионеры; потребительская корзина; социальное государство; страховые взносы.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА ПЕНСИЯ МЕНЕН КАМСЫЗ КЫЛУУНУН АКТУАЛДУУ КӨЙГӨЙЛӨРҮ

А.С. Сыдыгалиева

Аннотация. Бул макалада Кыргыз Республикасындагы пенсия маселелери талданат. Анда азыркы пенсиялык система пенсионерлердин татыктуу жашоо деңгээлин камсыз кылуу үчүн пенсияны жашоо минимумуна чейин көтөрүү боюнча конституциялык милдетке кандайча жооп берери изилденет. Автор пенсиянын жашоо минимумуна жетпей калышынын себептерин талдап, пенсионерлердин социалдык камсыздоосун жакшыртууга багытталган мүмкүн болгон чечимдерди сунуштайт.

Түйүндүү сөздөр: пенсиялык камсыздоо; минималдуу жашоо деңгээли; социалдык коргоо; базалык пенсия; пенсионерлер; керектөө себети; социалдык мамлекет; камсыздандыруу төгүмдөрү.

MODERN PROBLEMS OF PENSION PROVISION OF THE KYRGYZ REPUBLIC

A.S. Sydygalieva

Abstract. This article is devoted to the analysis of the problem of pension provision in the Kyrgyz Republic. It examines how the current pension system corresponds to the constitutional task of bringing its size up to the level of the subsistence minimum in order to ensure a decent standard of living for pensioners. The author analyzes the reasons why the pension does not reach the subsistence level, and offers possible ways to solve this problem, aimed at increasing the social security of pensioners.

Keywords: pension provision; subsistence minimum; social protection; basic pension; pensioners; consumer basket; welfare state; insurance contributions.

С момента обретения независимости, Кыргызская Республика неоднократно принимала новые редакции основного закона. Первая Конституция независимого Кыргызстана была принята в 1993 году, в которую в 2007 году были внесены изменения. В 2010 году после народной революции была принята вторая редакция Конституции Кыргызской Республики (далее – КР). Действующая редакция Конституции Кыргызской Республики была принята также референдумом в 2021 году [1].

Во всех редакциях, неизменным, наряду с другими характеристиками, остается то, что Кыргызская Республика является социальным государством, о чем прямо указано в ст. 1 Конституции КР [1]. Это говорит о приверженности нашего государства своим принципам в области социального обеспечения, своему конституционно-правовому статусу, который предполагает на конституционном уровне гарантии экономических и социальных прав и свобод гражданина Кыргызской Республики с вытекающими из этого обязательствами государства.

В ст. 23 Конституции нашей страны отмечено, что «права и свободы человека относятся к высшим ценностям Кыргызской Республики» [1].

Одним из таких прав гражданина, причем социальных, является его право на пенсионное обеспечение. Об этом прямо указывается в п. 3 ст. 19 Конституции КР, где сказано: «Кыргызская Республика обеспечивает гарантии государственных пенсий», а в ст. 44 отмечено, что в «предусмотренных законом порядке и случаях гарантируется социальное обеспечение за счет государства в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца» [1], тем самым указаны даже виды пенсий, которые выплачиваются в настоящее время.

Конституционные нормы нашли отражение в законодательных актах. Так, согласно Закону КР «О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах» от 26 мая 2009 года № 170, «социальные стандарты в области пенсионного обеспечения предусматривают установление:

- возраста, продолжительности страхового стажа, выслуги лет для назначения пенсий;

- размера базовой части пенсии;
- минимального размера пенсий военнослужащих;
- надбавок и компенсаций к размерам пенсий» [2].

Вместе с тем, Закон КР «О государственном пенсионном социальном страховании» регламентирует назначение и выплату вышеуказанных «трех видов пенсий:

- по возрасту;
- по инвалидности;
- по случаю утери кормильца» [3].

Одним из достоинств действующей Конституции Кыргызской Республики от 2021 года является то, что она закрепила следующую норму: «...пенсия, социальное пособие и другая социальная помощь обеспечивают уровень жизни не ниже установленного законом размера прожиточного минимума» (п. 2 ст. 44 Конституции).

Согласно ст. 3 Закона КР «О гарантированных государственных минимальных стандартах», «прожиточный минимум – стоимостная оценка минимального набора материальных благ и услуг, равных по величине стоимости минимальной потребительской корзины, необходимых для обеспечения жизнедеятельности человека и сохранения его здоровья, а также суммы обязательных платежей и сборов (взносов)» [2]. Соответственно, данный уровень прожиточного минимума должен обеспечить минимальный объем необходимых для потребления видов товаров и услуг, образующих уровень потребительской корзины. По данным Национального статистического комитета КР, размер прожиточного минимума за 2025 год составил 8769,94 сома в масштабах всего населения, а в рамках трудоспособного – 9831,25 сома [4]. Минимальная пенсия до октября 2023 года составляла 1800 сомов, а с октября 2023 была увеличена базовая часть пенсии с 1780 до 3170 сомов, но у значительной части пенсионеров размер пенсии не превысил уровень прожиточного минимума. И даже повышение пенсии до уровня 6900 сомов по Указу Президента от 28 июня 2024 года УП № 168 «О мерах по индексации с 1 октября 2024 года пенсий, назначенных в соответствии с Законом Кыргызской Республики “О государственном пенсионном социальном

страховании», и эффективному использованию средств республиканского бюджета» не решает этой проблемы [5].

В феврале 2023 года на заседании парламента с участием Кабинета Министров КР, депутатами был поднят вопрос об исполнении ст. 44 Конституции КР, где разгорелся спор по поводу того, что власти страны не исполняют прописанную в ст. 44 Конституции КР норму о том, что пенсии и социальные выплаты должны быть не ниже прожиточного минимума.

Удивительной является позиция Кабинета Министров КР, обратившегося в Конституционный суд КР относительно официального толкования данной ст. 44 Конституции КР, в которой дается четкое понимание того, что пенсии и социальные выплаты должны быть не ниже прожиточного минимума. Эта норма носит абсолютно понятный, конкретный, не терпящий возражения и не носящий двоякого толкования характер. Это императив, заложенный в Основном законе, и задачей Кабинета Министров было беспрекословное его исполнение. Необходимости и смысла обращения в Конституционный суд не было.

Но, не менее удивительным является решение Конституционного суда, который отметил, что «размер пенсий, пособий и другой социальной помощи зависит от состояния экономики и возможностей государства», и постановил: «Вышеуказанная статья не является обязательством, которое может быть выполнено без искажений» [6].

По мнению известного юриста Н. Садыкова, «решение Конституционного суда свелось к следующим толкованиям:

- определение размеров пенсий, социальных пособий и другой социальной помощи не может не находиться в прямой зависимости от состояния экономики и возможностей государства;
- указанная норма не должна пониматься как безусловное обязательство государства по установлению размеров пенсий и должна рассматриваться в качестве целевого ориентира государства» [7].

Такое решение Конституционного суда создало прецедент, когда прямо указанная

в Основном законе императивная норма подверглась сомнению.

Конечно же понятно, что в бюджете наблюдается недостаток финансовых ресурсов на выплаты социальных гарантий, но граждане, особенно социально-уязвимые, надеются на поддержку государства.

Поэтому в решении суда был важен не только социальный аспект вопроса, но и правовая позиция суда, которая никак не оправдала интересы граждан.

Вместе с тем, как справедливо отмечает Н. Садыков, «своим решением Конституционный суд справедливо сделал вывод, что определение размеров пенсий, социальных пособий находится в прямой зависимости от состояния экономики и возможностей государства. Если сделан вывод о прямой зависимости пенсий от состояния экономики, это значит, что правительство обязано управлять экономикой таким образом, чтобы сделать уровень пенсий и пособий не ниже прожиточного минимума. Данный вывод сделан не на пустом месте, так как, согласно статье 91 Основного закона КР, Кабинет Министров обеспечивает исполнение Конституции, в том числе указанного императива об уровне пенсий и социальных пособий» [6].

«...Но такая позиция может сыграть злую шутку и привести к плачевным результатам. Можно понять сложность поставленной конституционной задачи перед правительством, все видят трудности в экономике, но это никак не должно снимать ответственность кабинета исполнять требования Конституции, не перекладывая их на суд и когда “целевой ориентир” будет достигнут», – резюмировал адвокат [6].

Кабинет Министров создал очень противоречивый прецедент, согласно которому в будущем любые аналогичные конституционные обязанности, которые должно выполнять государство, такие как вооруженные конфликты и войны, эпидемии, обеспечение безопасности государства и другие вопросы, можно отложить до достижения определенного уровня экономики и обозначить лишь как «целевой ориентир».

Также хотелось бы обратить внимание на то, что Кабинет Министров КР последние два года рапортует об уровне роста ВВП,

об увеличении доходной части бюджета и его профиците на многомиллионные сомы, но это пока никак не отразилось на уровне жизни большинства пенсионеров.

С 1 января 2010 года в пенсионную систему ввели обязательный накопительный компонент для всех категорий работников, занятых в организованном секторе экономики.

Если до 2010 года граждане платили 8 % в Социальный фонд КР, с 1 января 2010 года процент увеличился и стал составлять 10 %, т. е. добавленные 2 % стали направляться в накопительный фонд.

На тот момент власти заявляли о том, что именно накопительная часть пенсии будет самой высокой. Эти 2 % было решено накапливать и использовать в инвестиционных целях для увеличения объема капитала в Пенсионном фонде.

В декабре 2011 года принимается решение: «От обязательной уплаты страховых взносов в Государственный накопительный пенсионный фонд освобождаются:

а) работники, а также исполнители работ/услуг, указанные в статье 8 настоящего Закона, – мужчины, рожденные ранее 1 января 1964 года, и женщины, рожденные ранее 1 января 1969 года;

б) работники-пенсионеры» [8].

Согласно ст. 8 Закона КР «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» работниками, а также исполнителями работ/услуг, которые освобождаются от уплаты страховых взносов являются:

- заказчик работ/услуг – организация, созданная в соответствии с международными соглашениями, заключившая с физическим лицом или индивидуальным предпринимателем договор на выполнение работ или оказание услуг;
- исполнитель работ/услуг – физическое лицо или индивидуальный предприниматель, лично (без использования наемного труда) выполняющий работы или оказывающий услуги по гражданско-правовому договору с заказчиком работ/услуг;
- работы и услуги – работы и услуги, выполненные и оказанные в соответствии с Гражданским кодексом Кыргызской Республики на возмездной основе, в том числе разовые;

- оплата работ/услуг – денежное вознаграждение за выполненные работы и (или) оказанные услуги без учета издержек, связанных с выполнением работ/услуг в объеме заключенного договора.

Как видно из норм данной статьи, нанятые на постоянную или временную работу работники, независимо от вида собственности работодателя и вида регистрации в органах налоговой службы Кыргызской Республики, в том числе иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Кыргызской Республике, в эту категорию не входят, хотя возрастные ограничения (мужчины, рожденные ранее 1 января 1964 года, и женщины, рожденные ранее 1 января 1969 года) на них распространяются. Эти ограничения говорят о том, что эти граждане право на накопительную часть пенсии иметь не будут, поскольку правительству на тот момент стало ясно, что при отчислениях в накопительный пенсионный фонд они в любом случае соберут небольшую сумму, которая не позволит рассчитывать на высокий размер пенсии. Но, при этом закон обязал их уплачивать обязательные страховые взносы в размере 10 %, согласно пп. «а» п. 2 ст. 2 Закона КР «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию».

Но, вместе с тем на 2 дополнительных процента социальных отчислений, которые уплачивали нанятые на постоянную или временную работу работники и которые должны были формировать накопительный фонд, инвестиционный доход с 2012 года уже не начисляется. Эти деньги использовались Социальным фондом для выплаты пенсий действующим пенсионерам. Почему и на каком основании Социальный фонд распорядился этими денежными средствами таким образом объяснений нет, поскольку граждане (мужчины, рожденные ранее 1 января 1964 года, и женщины, рожденные ранее 1 января 1969 года) при выходе на пенсию получили свои средства из накопительного пенсионного фонда только за два года (2010, 2011), с учетом инвестиционного дохода за эти два года, а это небольшая сумма. А уплачивают дополнительных 2 % страховых взносов порядка 14–15 лет (с 2012 по 2027 годы), поскольку в 2026 году

выходят на пенсию женщины, рожденные ранее 1 января 1969 года, а в 2027 году мужчины, рожденные ранее 1 января 1964 года.

Таким образом получается, что эти граждане (мужчины, рожденные ранее 1 января 1964 года, и женщины, рожденные ранее 1 января 1969 года) несут дополнительную нагрузку по содержанию нынешних пенсионеров, в отличие от остальных, не получая взамен ни материального, ни морального удовлетворения.

Это противоречит принципу справедливости, закрепленному как в общеправовых нормах, так и в специальных законодательных актах. Данное проявление носит дискриминационный характер по отношению к вышеуказанным категориям гражданам.

По нашему мнению, эти граждане не должны были платить вообще 2 % социальных отчислений, а если все-таки уплачивали, то получить выплаты из накопительного пенсионного фонда за все года удержаний с учетом инвестиционного дохода.

В связи с этим считаем необходимым внести поправки в законодательные акты о пенсионном обеспечении, предусматривающие перерасчет выплат из накопительного пенсионного фонда каждому гражданину (мужчине, рожденному ранее 1 января 1964 года, и женщине, рожденной ранее 1 января 1969 года) при выходе его на пенсию.

В заключении хотелось бы отметить, что если Кыргызская Республика позиционирует себя как правовое, социальное государство и закладывает в Основном законе нормы о социальных гарантиях, то эти нормы должны беспрекословно исполняться.

Это и будет означать, что социальное – это то государство, в котором установлен такой правовой порядок, который гарантирует конституционные права, свободы человека и гражданина, формальное юридическое равенство всех перед законом, т. е. всеобщее господство права, а значит, недопустимость удовлетворения социально-экономических прав одних членов общества в ущерб прав и свобод других.

Поступила: 30.09.2025;

рецензирована: 13.10.2025; принята: 15.10.2025.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru> (дата обращения: 22.09.2025).
2. Закон Кыргызской Республики «О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах» от 26 мая 2009 года № 170. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/202576/edition/956384/ru> (дата обращения: 22.09.2025).
3. Закон Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании» от 21 июля 1997 года № 57. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/557/edition/3016/ru> (дата обращения: 22.09.2025).
4. Официальный сайт Национального статистического комитета Кыргызской Республики. URL: <https://stat.gov.kg/media/files/537d387a-5516-4a32-81e9-b5b509e49824.jpg> (дата обращения: 21.09.2025).
5. Указ Президента Кыргызской Республики от 28 июня 2024 года УП № 168 «О мерах по индексации с 1 октября 2024 года пенсий, назначенных в соответствии с Законом Кыргызской Республики “О государственном пенсионном социальном страховании”, и эффективному использованию средств республиканского бюджета». URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/5-10634/edition/11833/ru> (дата обращения: 22.09.2025).
6. Конституционный суд разрешил не поднимать пенсии до прожиточного минимума. URL: https://24.kg/vlast/263782_konstitutsionnyiy_sud_razreshil_nepodnimat_pensii_doprojitochnogo_minimuma/ (дата обращения: 23.09.2025).
7. Решение Конституционного суда о пенсиях в пользу кабмина: комментарий адвоката. URL: https://24.kg/vlast/264002_reshenie_konstitutsionnogo_suda_opensiyah_vpolzu_kabmina_kommentariy_advokata/ (дата обращения: 23.09.2025).
8. Закон Кыргызской Республики от 24 января 2004 года № 8 «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию». URL: <https://cso-central.asia/lib/law/3/zakon-o-tarifah-strahovyh-vznosov-pogosudarstvennomu-socialnomu-strahovaniyu.pdf> (дата обращения: 23.09.2025).