

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

А.С. Сыдыгалиева, У.Т. Муқанбетова

Рассмотрены достаточно острые вопросы правового регулирования пенсионного обеспечения граждан, такие, как: децентрализация обязательных страховых отчислений; определение ответственности работодателя и Социального фонда за своевременное, полное и достоверное отражение информации на страховых счетах граждан, а также доведение ее до сведения граждан в связи с переходом на накопительную пенсионную систему; правовое обеспечение; открытость; информированность и наследуемость накопительного фонда.

Ключевые слова: государственный минимальный социальный стандарт; персонифицированный учет; страховой взнос; личный страховой счет; накопительная пенсионная система.

В Конституции Кыргызской Республики, принятой 5 мая 1993 года (в редакции Закона КР “О новой редакции Конституции КР” от 23 октября 2007 года №157), Кыргызская Республика провозглашена социальным государством, поли-

тика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Согласно этой политике статья 3 Закона КР “О государственных минимальных социальных стандартах” от 7 августа 2006 года

№149 определяет государственный минимальный социальный стандарт как минимальный уровень гарантий предоставления общедоступных, бесплатных и льготированных социальных услуг и выплат, выражаемый в нормах и нормативах и обеспечиваемый за счет финансирования из консолидированного государственного бюджета.

Согласно статье 6 указанного выше закона система социальных стандартов включает, в том числе, и пенсионное обеспечение, которое предусматривает установление:

- возраста, продолжительности страхового стажа для назначения пенсий различным категориям граждан;
- размера базовой части пенсии;
- наименьшего размера пенсии военнослужащих;
- надбавок и компенсаций к размерам пенсий;
- порядка индексации пенсий;
- порядка исчисления страховых частей пенсий.

Социальные стандарты в области пенсионного обеспечения устанавливаются законами Кыргызской Республики “О государственном социальном страховании”, “О государственном пенсионном социальном страховании”, “О пенсионном обеспечении военнослужащих” и “О негосударственных пенсионных фондах в Кыргызской Республике”.

Курс на реформирование пенсионной системы был начат еще в 90-х годах прошлого столетия, сразу после провозглашения независимости Кыргызстана. Было решено на базе Пенсионного фонда СССР образовать Пенсионный фонд КР. Во исполнение Постановления Совета Министров СССР и ВЦСПС от 15 августа 1990 года №818 “Об организации Пенсионного фонда СССР” Советом Министров Кыргызской ССР и Советом Федерации профсоюзов Кыргызстана было решено образовать Кыргызское республиканское отделение Пенсионного фонда СССР как орган государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Кыргызской ССР, который в последующем был преобразован в Пенсионный фонд КР. Тогда же было определено, что Пенсионный фонд является самостоятельной финансово-банковской системой, денежные средства которого в состав бюджета республики не входят.

Источниками формирования Пенсионного фонда являются страховые взносы работодателей и граждан. Постановлением Верховного Совета Республики Кыргызстан от 18 дека-

бря 1992 года №1123-ХІІ утвержден порядок уплаты страховых взносов предприятиями, объединениями, организациями и гражданами в Пенсионный фонд Республики Кыргызстан, согласно которому было установлено следующее:

- размер взносов на социальное страхование, уплачиваемых предприятиями, объединениями, организациями, колхозами, совхозами, кооперативами, малыми предприятиями, гражданами, занимающимися предпринимательской и индивидуальной трудовой деятельностью, крестьянскими, фермерскими хозяйствами и лицами, нанимающими отдельных граждан по договорам, работающими гражданами в Пенсионный фонд Республики Кыргызстан;
- все предприятия, объединения и организации, независимо от форм собственности и хозяйствования, а также лица, нанимающие отдельных граждан по договору, регистрируются в качестве плательщиков страховых взносов у уполномоченных Пенсионного фонда Республики Кыргызстан в районах и городах;
- страховые взносы начисляются на все виды оплаты труда (в денежном или натуральном выражении, по всем основаниям), в том числе на вознаграждение за выполнение работы по договорам подряда и поручения, кроме единовременных выплат;
- по истечении установленных сроков уплаты страховых взносов невнесенная сумма считается недоимкой и взыскивается с начислением пени.

Страховые взносы стали основным источником формирования средств Пенсионного фонда и носить обязательный характер, наряду с налогами. Но вместе с тем и граждане стали осуществлять обязательное социальное страхование вместе с организациями, так как страховые взносы уплачивались и ими тоже. Таким образом, в Кыргызстане стала работать распределительная пенсионная схема, которая базируется на принципе солидарности.

При этом Пенсионный фонд являлся самостоятельной финансово-банковской системой, из чего следует, что обязательные страховые взносы аккумулировались им на отдельном счете самого Пенсионного фонда, это давало возможность эффективного, мобильного решения задач пенсионного обеспечения.

В 1993 году в соответствии с Постановлением Правительства №535 от 3 ноября появляется такая структура управления, как Социальный фонд, который объединил Пенсионный фонд,

Фонд социального страхования и Фонд занятости населения, что сразу же негативно отразилось на системе финансирования определенных социальных задач. В тот период наблюдалась несвоевременная выплата пенсий и других видов социальных платежей, из-за недостаточности финансовых ресурсов эти выплаты осуществлялись в натуральной форме. Выплачиваемые натуральные товары, а это преимущественно продукты питания, не соответствовали требованиям качества, однако получатели пенсий и других социальных выплат вынуждены были получать эти товары.

Согласно Указу Президента КР от 26 октября 2009 года №425 «О мерах по обеспечению реализации Закона КР “О структуре Правительства Кыргызской Республики”» функции Социального фонда по сборам социальных отчислений переданы в Государственную налоговую службу при Правительстве КР, тем самым страховые взносы в настоящее время аккумулируются в государственном бюджете Кыргызской Республики. Но особенность бюджета такова, что финансовые ресурсы, мобилизуемые в нем, могут подвергаться воздействию, т.е. перераспределению на другие нужды. При этом механизм обратного финансирования средств страховых отчислений усложняется, так как необходимо будет постоянно ориентироваться на бюджет. А это уже чревато последствиями, например несвоевременным финансированием, что влечет за собой задержку выплат пенсий и других социальных платежей, накапливание задолженностей, ведь такие негативные явления уже наблюдались в недалеком прошлом нашей республики.

Таким образом, мы считаем, что мероприятия, связанные с передачей функций по сбору социальных отчислений в Государственную налоговую службу, преждевременны, нецелесообразны, эти средства не должны перечисляться в бюджет.

Безусловно, осуществленная реформа пенсионной системы середины 1990-х по введению страховых принципов явилась ключевой. Были проведены структурные изменения, в результате которых изменены законодательные основы пенсионного обеспечения. Были ликвидированы льготы, увеличены возрастные границы выхода на пенсию, введены базовая и страховая части пенсии. С целью создания правовых условий для назначения пенсий в соответствии с внесенными страховыми взносами, для обеспечения достоверности сведений о стаже и зарплате, определяющих право на пенсию и размер пенсии при

ее назначении или перерасчете, а также для назначения пенсий на основе страхового стажа застрахованных лиц и их страховых взносов был введен персонифицированный учет граждан в соответствии с Законом КР “О персонифицированном (индивидуальном) учете граждан Кыргызской Республики для целей обязательного государственного социального страхования” от 22 декабря 1998 года №154. Согласно закону информация о страховых отчислениях граждан должна концентрироваться на этих счетах по данным годового сообщения о занятости и заработной плате, предоставляемых работодателем, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным.

При этом, согласно пункту 6.1 Инструкции о порядке регистрации граждан в системе персонифицированного учета и представления в Социальный фонд Кыргызской Республики сведений о застрахованных лицах (утвержденной Постановлением правления Социального фонда КР от 30 января 2004 года №9), ежегодно Социальный фонд должен формировать выписки из личного страхового счета каждого застрахованного лица и обеспечивать их рассылку застрахованным лицам. Однако Социальный фонд не рассылает никаких данных из личного страхового счета. Более того, при личном обращении граждан непосредственно в Социальный фонд они не получают информации о размерах отчислений. Застрахованные граждане не знают, сколько же они накопили страховых отчислений с 1998 года. Возникает вопрос, по чьей вине отсутствует данная информация (работодателя или Социального фонда). В связи с этим необходимо законодательно определить и усилить ответственность как работодателя, так и Социального фонда за своевременное, полное и достоверное отражение информации на страховых счетах граждан и доведение ее до сведения.

С 2010 года в Кыргызской Республике вводится накопительная пенсионная система. Указом Президента КР от 24 сентября 2008 года №339 утверждена Концепция введения накопительной части в пенсионную систему Кыргызской Республики, согласно которой пенсионная система будет состоять из трех компонентов: государственной обязательной солидарной; обязательной накопительной и добровольной индивидуальной накопительной систем.

Первый компонент состоит из современной перераспределительной пенсионной схе-

мы, которая включает базовую пенсию, первой и второй страховой частей пенсий. Размер базовой пенсии приравнивается к 12% от размера средней заработной платы по республике за предыдущий год. Первая страховая часть пенсии рассчитывается на основании среднемесячной заработной платы за 60 месяцев до 1996 года и трудового стажа. Размер второй страховой части пенсии зависит от уплаченных страховых взносов после 1996 года.

Второй компонент обязателен для граждан Кыргызской Республики старше установленного законом возраста, с которого разрешается трудовая деятельность в Кыргызской Республике, работающих в организованном секторе (в государственных учреждениях, частных компаниях различной организационно-правовой формы). Первоначально граждане перечисляют страховые взносы на накопление 2% от фонда заработной платы. Тариф для обязательного государственного накопительного пенсионного фонда будет и утверждаться каждый год. В целом будет поддержана тенденция к увеличению ставки тарифов страховых взносов в накопительную часть и постепенному переходу на накопление всех отчислений от работника.

Третий, “добровольный”, накопительный компонент состоит из добровольной профессиональной и индивидуальной накопительных схем. Профессиональная накопительная пенсионная схема позволит крупным работодателям или объединениям по отраслевому или профессиональному признаку организовать собственную накопительную пенсионную схему, включающую различные корпоративные общие или специальные накопительные тарифы. Индивидуальная накопительная пенсионная схема предполагает индивидуальные накопительные взносы в пределах ставки тарифов страховых взносов для работника.

В созданный государственный накопительный пенсионный фонд будут поступать страховые отчисления в размере 2% от заработной платы каждого работника. При этом на законо-

дательном уровне необходимо обеспечение доходности и сохранности накапливаемых в нем средств, а также раскрытия информации о доходности накопительного пенсионного фонда, об инвестиционных вложениях из средств пенсионных накоплений. Для этого необходимо предусмотреть ежегодное информирование застрахованного лица о размерах его пенсионных накоплений путем предоставления годового сообщения, осуществления жесткого государственного контроля инвестиционной деятельности на основе пенсионных накоплений и диверсификацией инвестиционных рисков, аудиторской проверки с последующей обязательной публикацией результатов проверки.

Пенсионные активы будут подчинены принципам рыночных отношений и наследуемости накоплений в случае смерти застрахованного лица. Следует отметить, что наследованию должны подвергаться средства накопительной пенсионной системы, а также страховой ее части, поскольку она формируется из таких же обязательных страховых отчислений в размере 8%. Учитывая возрастные границы выхода на пенсию (63 года – мужчины, 58 – женщины), многие граждане просто не доживают до пенсионного возраста. По данным ВОЗ, средняя продолжительность жизни мужчин в Кыргызстане составляет 62 года 7 месяцев, женщин – 74 года. Поэтому, исходя из принципа социальной справедливости, будет правильным, если страховая часть пенсии будет тоже наследуема, возможно, с установлением сроков ограничений ее получения.

Проводимая Социальным фондом реформа пенсионной системы должна быть направлена на восстановление финансовой стабильности системы, защиту пожилых людей от бедности, совершенствование системы социальной защиты граждан. Реформа должна стать важнейшей частью структурных преобразований в экономике и социальной политике Кыргызской Республики.