

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

от 24 ноября 2014 года №670

Об утверждении Концепции развития системы пенсионного обеспечения Кыргызской Республики

В целях дальнейшего развития и совершенствования системы пенсионного обеспечения, в соответствии со [статьями 10 и 17](#) конституционного Закона Кыргызской Республики "О Правительстве Кыргызской Республики" Правительство Кыргызской Республики постановляет:

1. Утвердить:

- Концепцию развития системы пенсионного обеспечения Кыргызской Республики согласно приложению 1;

- [План мероприятий по реализации Концепции развития системы пенсионного обеспечения Кыргызской Республики](#) (далее - План мероприятий) согласно приложению 2.

2. Министерством и административным ведомствам ежегодно, не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным периодом, представлять отчет о ходе выполнения Плана мероприятий в Социальный фонд Кыргызской Республики.

3. Социальному фонду Кыргызской Республики не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом, представлять в Аппарат Правительства Кыргызской Республики отчет о ходе выполнения Плана мероприятий.

4. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на отдел социального развития Аппарата Правительства Кыргызской Республики.

5. Настоящее постановление вступает в силу по истечении пятнадцати дней со дня его официального опубликования.

Премьер-министр

Дж.К.Оторбаев

Приложение 1

Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 ноября 2014 года №670

Концепция развития системы пенсионного обеспечения Кыргызской Республики

Пенсионное обеспечение в силу своей социальной значимости играет важную роль в экономической, общественно-политической жизни и в финансово-бюджетной сфере государства. Пенсионная система органично связана с состоянием рынка труда и системой оплаты труда, налоговой и финансовой системами, а также с демографической и социально-экономической ситуацией в стране.

В целом пенсионная система должна учитывать текущую экономическую ситуацию, в связи с чем требуется переосмысление механизма взаимодействия пенсионной системы с экономикой. Система пенсионного обеспечения должна содействовать стабилизации экономики. Необходима постоянная реализация мер по поддержанию уровня жизни пенсионеров в условиях роста стоимости жизни. При этом основные цели и задачи пенсионного обеспечения должны быть направлены, прежде всего, на усиление государственных гарантий по реализации конституционного права граждан на пенсию.

1. Анализ текущей ситуации в системе пенсионного обеспечения Кыргызской Республики

Государственная обязательная пенсионная система Кыргызской Республики базируется на принципе солидарности и накопления: суммы уплаченных страховых взносов направляются на текущее финансирование пенсионных выплат пенсионерам и инвестирование средств пенсионных накоплений. Другим принципом построения пенсионной системы является страховой принцип: размер пенсии каждого застрахованного лица зависит от накопленных страховых взносов на личном страховом счете.

В 1997 году в пенсионное законодательство Кыргызской Республики был внесен ряд существенных изменений:

- постепенное повышение пенсионного возраста с 60 до 63 лет - для мужчин, с 55 до 58 лет - для женщин;

- аннулирование ряда льгот, в частности, раннего выхода на пенсию для представителей некоторых профессий и групп населения;

- введение формулы пенсии из трех составляющих:

гарантированная базовая пенсия каждому пенсионеру с достаточным стажем;

пенсионное обеспечение в соответствии с трудовым вкладом работника, исчисляемое как процент от средней заработной платы до 1996 года;

индивидуальные пенсионные взносы, накопленные на счету пенсионера.

Одним из позитивных результатов является введение системы персонифицированного учета граждан в целях усиления стимулирующей роли страховых взносов.

В 2010 году предприняты шаги по дальнейшему реформированию условно-накопительной пенсионной системы. Так, с 1 января 2010 года в Кыргызской Республике в систему с условно-накопительными пенсионными счетами был введен накопительный компонент в размере 2% от взноса работника, с предварительным увеличением его с 8% до 10%.

Накопительный компонент в структуре пенсионной системы призван снизить зависимость системы пенсионного обеспечения от возможных демографических проблем в будущем и повысить привлекательность пенсионной системы.

После внедрения накопительного компонента пенсионная система Кыргызской Республики состоит из трех компонентов:

- государственная обязательная солидарная пенсионная система;

- обязательный накопительный компонент;

- добровольная индивидуальная накопительная система.

Первый компонент состоит из солидарной пенсионной системы, которая включает базовую часть пенсии, первую и вторую страховые части пенсий.

Второй компонент обязателен для граждан Кыргызской Республики, работающих в организованном секторе (в бюджетных учреждениях, частных компаниях различной организационно-правовой формы). Граждане перечисляют страховые взносы на накопление в размере 2 % от размера заработной платы (дохода).

Третий, добровольный накопительный компонент включает в себя добровольную индивидуальную накопительную схему.

Характеристика параметров пенсионной системы в Кыргызской Республике **Таблица 1**

Параметры	Базовая часть пенсии	Страховая часть пенсии	Накопительная часть пенсии	Добровольная накопительная часть пенсии
Принципы организации	Социальная поддержка	Солидарный принцип и личная ответственность работника	Личная ответственность работника	Личная ответственность работника
Финансовые источники и условия назначения пенсии	Трансферты из республиканского бюджета	Обязательные взносы работодателя и работника	Обязательные взносы работника	Добровольные взносы работника
Порядок исчисления размеров пенсий	Единый размер зависит от стажа работы. Пересматривается в зависимости от роста средней заработной платы по республике	Дифференцированная величина зависит от объема накопленных пенсионных прав и продолжительности жизни после выхода на пенсию	Дифференцированная величина зависит от объема накопленных капитализированных взносов, инвестиционного дохода и выбранного	Дифференцированная величина зависит от выбранной работником схемы пенсионных отчислений

			застрахованным лицом периода выплат	
--	--	--	--	--

Основой пенсионной системы Кыргызской Республики является обязательное государственное пенсионное страхование, которое представлено в виде условно-накопительной пенсионной системы: учитываются средства граждан, заработанные до введения персонифицированного учета в 1996 году, а также накопленные средства на индивидуальных страховых счетах, после введения персонифицированного учета, с 1996 года.

При этом, не все средства, направляемые в Пенсионный фонд, учитываются на личных страховых счетах граждан. В соответствии с [Законом](#) Кыргызской Республики "О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию" 3 % от ставки тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд направляются на солидарную часть пенсионной системы. Солидарная часть используется, в основном, на выплату пенсий по инвалидности и по потере кормильца.

Кроме того, в системе предусматриваются государственные гарантии в виде финансовой поддержки пенсионеров (выплата базовой части пенсии, компенсаций и надбавок к пенсиям), а также различные виды льгот для отдельных категорий граждан за счет средств республиканского бюджета.

В формировании накопительной части пенсии участвуют работники организованного сектора экономики Кыргызской Республики, за исключением работающих пенсионеров: мужчин, рожденных до 1 января 1964 года, и женщин, рожденных до 1 января 1969 года, поскольку у данных категорий граждан до выхода на пенсию остается недостаточно времени, чтобы сформировать необходимый уровень накопительной части пенсии в рамках обязательного накопительного компонента.

Инвестирование пенсионных накоплений регулируется [Законом](#) Кыргызской Республики "Об инвестировании средств для финансирования накопительной части пенсии по государственному социальному страхованию в Кыргызской Республике", которым определены правовой статус субъектов и участников отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений, а также основы государственного регулирования, контроля и надзора в сфере инвестирования средств пенсионных накоплений.

При формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, предназначенных для финансирования накопительной части пенсии по государственному социальному страхованию, застрахованные лица имеют право выбирать только один накопительный пенсионный фонд, управляющую компанию накопительного пенсионного фонда, а также переводить свои пенсионные накопления из одного накопительного пенсионного фонда в другой.

На начальном этапе доверительное управление средствами накопительного компонента осуществляется Социальным фондом Кыргызской Республики (далее - Социальный фонд), который инвестирует пенсионные накопления в государственные ценные бумаги Кыргызской Республики - не более 70%, на срочные депозиты кредитных организаций - не более 25% и в облигации с залоговым обеспечением, в том числе обеспеченные жилищные сертификаты, выпущенные эмитентами Кыргызской Республики в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, прошедшие листинг на фондовых биржах одной из двух наивысших категорий, в размере не более 20 % стоимости пенсионных накоплений.

Личные добровольные схемы в условиях современного этапа реформирования мировых пенсионных систем вводились как новый элемент пенсионных систем. Обязательные пенсионные накопления направлены на создание некоторого минимума накоплений для каждого работника.

Роль добровольного пенсионного страхования заключается в обеспечении достойного замещения трудовых доходов для людей с более высоким уровнем дохода, особенно для самозанятых граждан. Добровольное пенсионное страхование представляет собой систему накопления будущих пенсий, а также является фактором, который может обеспечить устойчивость пенсионной системы на долгосрочную перспективу.

Создание соответствующих стимулов к формированию добровольных накоплений должно учитывать и предупреждать риски использования данных взносов для уклонения от налогообложения, как со стороны работника, так и работодателя. Добровольные личные схемы работают в условиях полного финансирования с установленными взносами. Участники самостоятельно несут все инвестиционные риски по своим накоплениям.

Основная роль в добровольном пенсионном страховании принадлежит негосударственным пенсионным фондам. В настоящее время в республике действует всего один негосударственный пенсионный фонд "Кыргызстан". Основные причины слабого развития частного пенсионного

страхования - это низкие доходы населения, недоверие к частным финансовым организациям, неразвитость финансового рынка.

В сфере пенсионного обеспечения достигнуты следующие результаты:

1) определены обязательства иностранных граждан в системе государственного социального страхования. Так, иностранные граждане, постоянно проживающие в республике, участвуют в системе государственного социального страхования в обязательном порядке. За работников - иностранных граждан, временно пребывающих в Кыргызской Республике, работодателем уплачивается 3% в солидарную часть Пенсионного фонда, для иностранных граждан, занятых индивидуальной предпринимательской деятельностью на рынках, взносы установлены в размере 30% от стоимости патента;

2) значительно снижены ставки тарифов страховых взносов. Так, с 1999 по 2010 годы указанные тарифы были снижены с 39% до 27,25%, т.е. на 11,75%, при этом ставки тарифов страховых взносов, уплачиваемых работодателем, снижены с 33% до 17,25%, т.е. на 15,75%;

3) в 2009 году в целях обеспечения защиты интересов пенсионеров введена норма по индексации страховых частей пенсии. Условием проведения индексации страховых частей пенсии является рост величины средней заработной платы и индекса потребительских цен;

4) внедрены в практику деятельности Социального фонда размещение временно свободных средств на депозитах в банках и осуществление операций с государственными ценными бумагами;

5) создан резервный фонд для обеспечения финансовой устойчивости пенсионной системы;

6) внедрен механизм пенсионных выплат безналичным переводом на персональные пенсионные счета в коммерческих банках.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики в сфере пенсионного обеспечения право на пенсию имеют граждане Кыргызской Республики, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в республике и уплачивающие страховые взносы.

Назначаются следующие виды пенсий:

- по возрасту;
- по инвалидности;
- по случаю потери кормильца.

Общая пенсия, выплачиваемая из средств государственного пенсионного социального страхования, состоит из солидарной (базовой и страховых частей пенсии) и накопительной частей, кроме пенсии по случаю потери кормильца, которая состоит из базовой и страховых частей пенсий.

Базовая часть пенсии - гарантированная государством часть пенсии лицам, имеющим установленный пенсионным законодательством стаж работы (для мужчин - 25 лет, для женщин - 20 лет). Базовая часть пенсии индексируется с ростом заработной платы.

Страховая часть пенсии - часть пенсии, устанавливаемая с учетом страхового стажа, среднемесячной заработной платы и накопленных страховых взносов. Законодательством предусмотрена индексация страховых частей пенсии. Условиями проведения индексации страховых частей пенсии является рост величины средней заработной платы и индекса потребительских цен, сложившихся за календарный год, предшествующий индексации. Однако, как показывает опыт предыдущих лет, индексация размера страховых частей пенсии производится в зависимости от финансовых возможностей Социального фонда.

Накопительная часть пенсии - часть пенсии, устанавливаемая застрахованному лицу от суммы пенсионных накоплений, учтенных в накопительной части личного страхового счета.

Доходы Пенсионного фонда состоят из страховых взносов работающих граждан и ассигнований из республиканского бюджета на базовую часть пенсии, льготные пенсии, надбавки к пенсиям отдельных категорий пенсионеров, пенсии военнослужащим.

Около 60 % доходов Пенсионного фонда составляют страховые взносы по государственному социальному страхованию. Ставки тарифов страховых взносов в Пенсионный фонд варьируют в зависимости от организационно-правовой формы и вида деятельности страхователей.

Средний размер пенсии, по состоянию на 1 января 2014 года, составил 4432 сома, что по отношению к прожиточному минимуму пенсионера (4097 сомов) составляет 108,2%. В 2008 году

соотношение среднего размера пенсии к прожиточному минимуму пенсионера составляло около 45,7%.

По состоянию на 1 января 2014 года, 336,9 тыс. пенсионеров или 58% от их общей численности (580,8 тыс. человек) имеют пенсию, не достигающую прожиточного минимума пенсионера. Коэффициент замещения среднего размера пенсии по республике к среднемесячной заработной плате составил около 38,8%.

Из общей численности получателей пенсий, пенсии по возрасту получают 429,2 тыс. человек (74 %), пенсии по инвалидности - 102,8 тыс. человек (17,7 %), пенсии по случаю потери кормильца - 47,2 тыс. человек (8,1%), пенсионеры-военнослужащие и их семьи - 1,6 тыс. человек.

В 2008 году установлен гибкий режим возраста выхода на пенсию. При этом, требуемый страховой стаж, дающий право на досрочную пенсию для мужчин, составил 40 лет (при общих условиях - 25 лет), для женщин - 35 лет (при общих условиях - 20 лет).

Для мужчин, имеющих стаж работы 35 лет, женщин - 30 лет, пенсия устанавливается со снижением ее размера. При этом, досрочная пенсия по возрасту исчисляется с уменьшением размера пенсии на 1,5 % за каждый месяц, недостающий до общеустановленного пенсионного возраста.

С 1996 года по настоящее время численность пенсионеров по инвалидности увеличилась более чем в 2 раза и составила 102,8 тыс. человек. Только за период 2010-2012 годов назначено пенсий по инвалидности 13,8 тыс. или в 3 раза больше, чем в 1996 году, и в 2,5 раза больше, чем в 2000 году. За этот период их доля в общей численности пенсионеров составила 17,7 % против 9 % в 1996 году.

Ежемесячные выплаты сумм, учтенных на личных страховых счетах, рассчитываются исходя из средней продолжительности жизни пенсионеров. Так, вторая страховая часть пенсии рассчитывается от суммы страховых взносов за весь период уплаты, умноженной на актуарный коэффициент. Актуарный коэффициент представляет собой инструмент, определяющий процент пенсионных выплат с учетом средней продолжительности жизни пенсионера после назначения пенсии.

Законодательством Кыргызской Республики предусмотрено право выхода на пенсию по возрасту в различных возрастах, поэтому актуарный коэффициент отличается в зависимости от возраста выхода на пенсию. Так, для лиц, выходящих на пенсию в более раннем возрасте, актуарный коэффициент меньше, поскольку пенсионные взносы должны быть распределены на больший период, чем при выходе на пенсию в более позднем возрасте. Это связано с различной продолжительностью жизни после определенного возраста.

В Кыргызской Республике, по официальным статистическим данным за 2013 год, продолжительность жизни мужчин составляет 66,3 года, женщин - 74,3 года.

После выхода на пенсию не все пенсионеры доживают до вышеуказанного возраста. Количество пенсионеров, возраст которых свыше 80 лет, составляет 33,4 тыс. человек, в этом случае работает принцип солидарности, т.е. именно им производится выплата пенсий из солидарной части Пенсионного фонда, так как накопленная пенсионерами страховая часть пенсии израсходована.

2. Проблемы в пенсионной системе

В настоящее время в структуре экономики Кыргызской Республики преобладают доли сельского хозяйства, неформального сектора, имеет место внешняя трудовая миграция, что оказывает влияние на полноценное функционирование пенсионной системы, в связи с чем в действующей пенсионной системе имеется ряд проблем.

1. Недостаточный уровень пенсионного обеспечения

Проблема низкого размера пенсий в большей степени является следствием общего экономического развития страны и в меньшей степени - следствием структуры или функционирования самой пенсионной системы. 58 % пенсионеров получают пенсии ниже прожиточного минимума пенсионера. Базой для начисления страховых взносов является заработная плата, которая у большинства работников является низкой.

Динамика роста размера ежемесячных пенсий за 2008-2013 годы **Таблица 2**

Годы	Средний размер	Рост размера пенсии,	Средний размер пенсии
------	----------------	----------------------	-----------------------

	пенсии, в сомах	в %	к величине прожиточного минимума пенсионера, в %	к среднему размеру начисленной зарплаты, в %
2008 г.	1426	128,0	45,7	26,5
2009 г.	2111	148,0	72,1	34,3
2010 г.	2800	132,6	89,0	38,9
2011 г.	3760	134,3	95,6	40,2
2012 г.	4192	111,5	108,6	38,5
2013 г.	4432	105,7	108,2	38,8

2. Сокращение соотношения количества работающих и реально уплачивающих страховые взносы граждан по отношению к получателям пенсий

В соответствии с рекомендациями Международной организации труда, на одного пенсионера должно приходиться не менее 3 плательщиков. В настоящее время число граждан, работающих и уплачивающих страховые взносы, с учетом оттока рабочей силы в другие страны, немногим больше числа пенсионеров. В 2012 году на одного пенсионера приходилось 2 плательщика страховых взносов. Учитывая, что фермеры и самозанятые лица не вносят необходимого вклада в общий объем страховых взносов, реальное соотношение составляет 1,2 плательщика на одного пенсионера. При таком положении дел содержание пенсионеров становится непосильным бременем для занятых, работающее население уже не в состоянии обеспечивать постоянно растущее число пенсионеров.

3. Актуарная несбалансированность поступающих доходов по видам источников по отношению к обязательствам пенсионной системы

Одной из основных проблем государственной системы пенсионного страхования является неполный охват системой пенсионного страхования сельских товаропроизводителей и индивидуальных (частных) предпринимателей, взносы которых ниже взносов, поступающих от организованного сектора экономики. В соответствии с законодательством Кыргызской Республики ставка отчислений в Пенсионный фонд для хозяйствующих субъектов и бюджетных организаций, составляющих 60 % плательщиков страховых взносов и обеспечивающих около 97 % платежей, в 2013 году установлена в размере 25 % от фонда оплаты труда, из них на текущие выплаты - 23 % и в Государственный накопительный пенсионный фонд - 2 %.

Базой для исчисления страховых взносов является заработная плата (доход) работника, потенциальный доход предпринимателя по видам деятельности и размер земельного надела сельхозпроизводителя. Кроме того, предусмотрены льготы по ставкам платежей для организаций лиц с ограниченными возможностями здоровья по зрению и слуху, предприятий текстильного и швейного производств, парка высоких технологий и сельхозкооперативов.

Тарифы страховых взносов для крестьянских (фермерских) хозяйств без образования юридического лица устанавливаются в размере базовой ставки земельного налога на текущий год.

Для физических лиц, занятых на рынках и торговых площадях индивидуальной предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с использованием патента, страховые взносы в Пенсионный фонд устанавливаются ежемесячно в фиксированных размерах независимо от размера получаемого дохода. Доля сельхозпроизводителей и самозанятых граждан в экономике страны достаточно значительная (более 40 %), однако их доля страховых взносов в системе пенсионного обеспечения составляет около 3 % от всей суммы поступлений страховых взносов.

Удельный вес поступлений от крестьянских (фермерских) хозяйств в общем объеме поступлений страховых взносов в 2012 году составил 1 %, тогда как на пенсионное обеспечение сельских товаропроизводителей было направлено до 36 % от общего объема пенсионных выплат.

Вопрос пенсионного обеспечения сельских товаропроизводителей является актуальным. Из-за специфического характера доходов сельских товаропроизводителей, с учетом их сравнительной неустойчивости и нестабильности по сравнению с доходами в других секторах экономики, и зависимости от множества факторов, прямо или косвенно влияющих на сельское хозяйство, в Кыргызской Республике установлен фиксированный тариф страховых взносов для фермеров на уровне базовой ставки земельного налога в зависимости от типа и размера площади обрабатываемых сельскохозяйственных земель. Сумма уплаченного страхового взноса распределяется по индивидуальным страховым счетам каждого из работников фермерского хозяйства.

На сегодняшний день сельские товаропроизводители получают пенсию за проработанный стаж в советское время. Однако, когда через 15-20 лет размер пенсий будет исчисляться из условно-накопленных и индивидуальных накопительных средств, размеры пенсий граждан, осуществлявших трудовую деятельность в сельском хозяйстве, могут оказаться невысокими из-за небольших взносов, которые они платят в настоящее время.

Аналогичные проблемы существуют в части пенсионного обеспечения самозанятых граждан, большая часть которых нерегулярно осуществляет уплату страховых взносов или зачастую предпочитает уклониться от их уплаты.

Самозанятые граждане не желают уплачивать страховые взносы вследствие низкой заинтересованности и информированности о пенсионном страховании. Для физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность на рынках, ставки тарифов страховых взносов были установлены в 2005 году в фиксированных размерах от 80 до 200 сомов. При этом, с 2005 года размер номинальной заработной платы увеличился более чем в 3 раза, прожиточный минимум пенсионера вырос в 2 раза, размер средней пенсии - в 4 раза, при этом средняя стоимость налогового патента увеличилась почти в 4 раза.

4. Недостаточность страхового принципа назначения пенсии

За период 1997-2002 годов повышение страховых частей пенсий осуществлялось нерегулярно. Самыми значимыми этапами в данный период стало увеличение размера пенсий на 20 % и установление "верхнего порога" заработной платы для исчисления первой страховой части пенсии в размере 1500 сомов.

В 2003-2006 годах повышение страховых частей пенсий производилось путем дифференцированного повышения.

За период 2007-2009 годов страховые части пенсий повышались по единому принципу, вне зависимости от их размера, в связи с чем имело место увеличение размеров более высоких пенсий, чем низких.

В 2010-2011 годах в целях сокращения уровня бедности среди пенсионеров предложена политика дифференцированного увеличения страховых частей пенсий в зависимости от размера получаемой пенсии. Наряду с этим, повышение пенсий также проводилось путем увеличения поправочных коэффициентов, применяемых при исчислении первой страховой части пенсии. В результате введения данной пенсионной политики имело место нарушение основного принципа страхования - адекватности получаемых размеров пенсий сумме перечисленных страховых взносов.

5. Увеличение количества получателей льготных пенсий

Из общей численности пенсионеров по возрасту около 77,6 тыс. человек или 14,3 % составляют пенсионеры, которым по законодательству предусмотрена льгота для досрочного назначения пенсии по возрасту, включающая 10 категорий граждан, проживающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах, многодетных матерей и матерей детей с ограниченными возможностями здоровья, граждан, занятых во вредных условиях производства, лиц, принимавших участие в работах по ликвидации последствий аварий на Чернобыльской АЭС в 1986-1987 годах.

Установление льготных пенсий жителям, работающим в условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах, связано с более низкой продолжительностью жизни и высокой смертностью в более раннем возрасте.

Установление льготных пенсий многодетным матерям является одной из мер государственной политики по стимулированию рождаемости и увеличению численности населения республики. Большую часть пенсионеров, получателей льготных пенсий составляют многодетные женщины, родившие пять и более детей (45,4 тыс. человек или 64 %). В условиях высокогорья для них установлен пенсионный возраст - 53 года при страховом стаже 15 лет, 50 лет - при страховом стаже 25 лет и 45 лет - при страховом стаже 15 лет.

При общем увеличении пенсионного возраста на 3 года для граждан, работающих и проживающих в условиях высокогорья, требования по возрасту и стажу остались неизменными. Данная категория пенсионеров преимущественно осуществляла трудовую деятельность в аграрном секторе экономики, уплачивая страховые взносы в размере 30 сомов в месяц на 1 члена фермерского и крестьянского хозяйства.

6. Низкий охват системой государственного пенсионного страхования трудовых мигрантов

Одной из проблем пенсионной системы Кыргызской Республики является высокий уровень трудовой миграции трудоспособного населения. По разным оценкам, свыше 10 % от общей численности населения Кыргызской Республики работает и проживает в других странах, следовательно, их доходы не регистрируются, они не производят взносы в систему государственного социального страхования, соответственно, не будут иметь возможности получать пенсию в будущем. Подавляющее большинство трудовых мигрантов из Кыргызской Республики пользуются неофициальными каналами выезда, находятся в странах приема на нелегальном положении.

Большинство трудовых мигрантов, проработав определенный период в других странах, возвращаются на родину, не достигнув пенсионного возраста той страны, в которой они проработали. Страховые взносы, которые уплачивались ими во время пребывания в этих странах, остаются в пенсионных фондах данных государств, период трудовой деятельности в других странах не засчитывается в страховой стаж.

3. Цели, задачи и основные направления развития системы пенсионного обеспечения

Основной целью развития системы пенсионного обеспечения Кыргызской Республики является поддержание уровня жизни пенсионеров, компенсация части утраченного ими заработка путем формирования финансово-устойчивой страховой пенсионной системы, содержащей для работодателя и работника механизмы заинтересованности и ответственности за пенсионное обеспечение.

В Кыргызской Республике в условиях рыночной экономики функционирует модель пенсионной системы, которая базируется на страховых принципах. В процессе формирования размера пенсии участвуют как застрахованные лица, так и работодатели и государство.

В качестве основной доминирующей системы будет сохраняться условно-накопительная система, доля которой будет преобладать в общем размере пенсии, и будет носить всеобщий и обязательный характер для граждан Кыргызской Республики. Накопительный компонент, как обязательный, так и добровольный, будет играть роль дополнительной пенсии к основному размеру пенсии. Если же размер страховой пенсии не достигает установленного уровня, то таким пенсионерам будет выплачиваться базовая часть пенсии из государственного бюджета. При этом важно разграничить уровни пенсионной системы, четко разделив источники их финансирования:

Таблица 3

Источники	Уровень	Составная часть пенсии
Республиканский бюджет	0-й уровень Государственная социальная поддержка	Базовая часть пенсии
Пенсионный фонд	1-й уровень Обязательный (распределительный, условно-накопительный)	Первая страховая часть + вторая страховая часть
Государственный накопительный пенсионный фонд	2-й уровень Обязательный (накопительный)	Накопительная часть пенсии
Накопительные пенсионные фонды	3-й уровень Добровольный (накопительный)	Добровольные пенсионные накопления

Таким образом, будет достигнута многоуровневость пенсионной системы, которая должна обеспечить как адекватное и достаточное пенсионное обеспечение, так и право выбора и повышения стимулов для участия граждан.

Для достижения поставленных целей в среднесрочной перспективе предусматривается решение следующих задач:

- совершенствование системы государственного пенсионного страхования;
- развитие инфраструктуры системы пенсионного страхования;
- повышение надежности негосударственного пенсионного страхования;
- повышение информированности граждан в вопросах пенсионного обеспечения.

3.1. Совершенствование системы государственного пенсионного страхования

1. Совершенствование тарифной политики государственного социального страхования

Совершенствование тарифной политики системы государственного социального страхования в целях достижения ее адекватности по отношению к различным слоям экономически активного населения для возможности получения ими ощутимого размера пенсии в будущем, должно осуществляться по принципу обеспечения определенного минимума для граждан с небольшими доходами и некоторого среднего уровня пенсионного обеспечения для граждан с более высокими доходами.

Решение данной проблемы возможно путем относительного выравнивания ставки тарифов страховых взносов для всех категорий застрахованных граждан - индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств, либо определения механизмов минимальной государственной гарантии пенсионного обеспечения для граждан, работающих в неформальном секторе.

На начальном этапе предлагается поэтапное повышение ставок тарифов страховых взносов для неформального сектора (сельские товаропроизводители, в том числе работники лесного хозяйства и лица, занятые индивидуальной трудовой деятельностью без образования юридического лица) путем начисления ставок в процентах от среднемесячной заработной платы. Таким образом, предоставить возможность неформальному сектору самостоятельно заработать пенсию, отменив при этом существующую практику перераспределения страховых пенсионных средств от организованного сектора к неорганизованному сектору.

Необходимо также предусмотреть изменения в тарифной политике для застрахованных лиц, занятых в организованном секторе (хозяйствующие субъекты). Для устранения возможных перекосов в размерах назначаемых пенсий необходимо установить верхний предел облагаемого размера заработной платы при начислении страховых взносов либо рассмотреть возможность снижения ставки тарифов страховых взносов, взимаемых с работодателя. Граждане с более высокими доходами получают возможность, за счет высвобождаемого в результате дохода, добровольно обеспечить себя дополнительной пенсией через участие в негосударственных пенсионных фондах.

Однако данные изменения по тарифам для организованного сектора могут быть реализованы только после решения проблемных вопросов в тарифной политике для неорганизованного сектора, принимая во внимание очевидное выпадение доходов из системы социального страхования при реализации предлагаемых изменений. По приблизительным данным, только за счет установления верхнего предела облагаемой заработной платы бюджет Социального фонда может не получить более 700 млн. сомов в год.

2. Улучшение администрирования страховых взносов по государственному социальному страхованию

Администрирование страховых взносов, как одно из направлений деятельности Социального фонда, включает сбор данных, анализ информации, в том числе по практике исполнения процедур проверок, разработку мер по реформированию механизма исчисления страховых взносов, процедуры и методики контроля.

Важнейшими условиями повышения качества администрирования сборов является совершенствование организационной структуры региональных органов Социального фонда, укрепление материально-технической базы, использование новых технологий осуществления контроля.

В среднесрочном периоде Социальный фонд будет повсеместно работать над внедрением программного обеспечения, которое позволит автоматически обрабатывать расчетные ведомости по государственному социальному страхованию. Также предусматривается разработка программы по приему отчетов и работе с плательщиками страховых взносов посредством электронной почты, что позволит улучшить качество обслуживания и обеспечить своевременное информирование плательщиков.

Внедрение системы оплаты страховых взносов путем приобретения страховых полисов и квитанций об уплате страховых взносов от крестьянских (фермерских) хозяйств без образования юридического лица через безналичные платежи (банковские терминалы) позволит избежать коррупционных проявлений.

Данные меры будут осуществляться в рамках реализации Плана мероприятий по совершенствованию администрирования страховых взносов по государственному социальному страхованию, утвержденного распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 7 мая 2014 года №149-р.

3. Повышение эффективности расходов республиканского бюджета на пенсионное обеспечение

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики через Социальный фонд осуществляются социальные выплаты отдельным категориям малообеспеченных и уязвимых слоев населения. Финансирование данных выплат производится республиканским бюджетом. Сумма трансфертов из республиканского бюджета формируется исходя из сумм потребностей выплат нестрахового характера.

Более половины трансфертов из республиканского бюджета Социальному фонду составляют средства на финансирование базовой части пенсии и компенсационных выплат в связи с повышением тарифов на электроэнергию. Базовая часть пенсии составляет 1500 сомов. Лицам, не имеющим необходимого для назначения пенсии по возрасту страхового стажа, базовая часть пенсии исчисляется пропорционально имеющемуся стажу. Таким образом, данная часть пенсии выплачивается практически всем пенсионерам, имеющим некоторый стаж работы. Компенсационные выплаты за электроэнергию из бюджета получает свыше 532 тыс. человек или 95 % пенсионеров, размеры пенсий которых ниже 4000 сомов в месяц.

В этой связи необходимо определить, какую роль в пенсионном обеспечении должна занимать базовая часть пенсии. Очевидно, что сегодняшний размер пенсии все еще невысок, лишение его базовой части может вызвать недовольство пенсионеров. Однако проведение оптимизации государственных расходов необходимо.

Предлагается при новых назначениях пенсий, если страховая часть пенсии превышает в 3 раза прожиточный минимум, базовую часть пенсии не назначать. Кроме того, индексацию базовой части пенсии необходимо проводить только для тех пенсионеров, размер пенсии которых не превышает прожиточного минимума. Размер базовой части пенсии будет и далее поддерживаться на уровне не ниже 12 % от средней заработной платы по республике за предыдущий год и будет назначаться в полном размере вне зависимости от стажа. Таким образом, предлагаемые меры могут переориентировать принцип назначения базовой части пенсии.

Необходимо четко аргументировать, что базовая часть пенсии не является обязательством по социальному страхованию, это поддержка государства, выплачиваемая за счет налогов, для социальной защиты граждан в связи с утратой возможности зарабатывать денежные средства вследствие наступления страхового случая.

Компенсационные выплаты за электроэнергию являются социальной поддержкой государства для пенсионеров, размер пенсий которых не превышает 4000 сомов. Предлагается при новых назначениях пенсий компенсационные выплаты за электроэнергию не назначать, так как в будущем базовая часть пенсии будет выполнять функцию социальной поддержки.

Принятие указанных мер позволит постепенно исключить общие и обязательные выплаты базовой части пенсии и осуществлять адресные, социально поддерживающие выплаты. Более того, при таких условиях можно не только повысить эффективность расходов республиканского бюджета, но также и стабилизировать его расходы.

Также необходимо внести изменения в законодательство, предусматривающие повышение возраста выхода на пенсию для отдельных льготных категорий получателей пенсий.

В условиях общего увеличения пенсионного возраста необходимо провести поэтапное его увеличение для граждан, проживающих в условиях высокогорья: до 58 лет - для мужчин и до 53 лет - для женщин, а также до 48 лет - для многодетных матерей. Данные меры, при условии введения поэтапного увеличения, позволят достичь сокращения расходов республиканского бюджета.

Следует отметить, что требуют пересмотра условия назначения и выплаты надбавок к пенсиям. Из республиканского бюджета осуществляется выплата надбавок к пенсиям граждан, имеющих особые заслуги перед Кыргызской Республикой. Для данной категории получателей надбавки к пенсиям устанавливаются в процентах - от 60 % до 120 % к начисленному размеру пенсии. Назначение и выплата вышеуказанных надбавок к пенсиям осуществляются из республиканского бюджета в соответствии с [Законом](#) Кыргызской Республики "О государственном пенсионном социальном страховании".

Для оптимизации расходов республиканского бюджета необходимо пересмотреть принципы и критерии назначения пенсии за особые заслуги, а также отменить надбавки к пенсиям судей, в случаях, когда размер надбавки к пенсии в несколько раз превышает размер пенсии. Предлагается установить ограничение на размер надбавки к пенсии, в соответствии с которым надбавка к пенсии не должна превышать размер самой пенсии.

4. Совершенствование политики пенсионного страхования

Для дальнейшей оптимизации порядка исчисления пенсии необходимо обеспечение определенного минимума для пенсионеров за счет республиканского бюджета. При ежегодном повышении пенсий за счет средств социального страхования должен строго соблюдаться страховой принцип начисления и индексации пенсий.

В целях совершенствования пенсионной политики предусматривается:

- полная индексация пенсионных вкладов на личных страховых счетах граждан для защиты от инфляции до назначения пенсии. Для работающих пенсионеров индексация взносов производится не будет, так как страховая часть пенсии повышается при ежегодной индексации пенсии;

- ежегодная индексация страховой части пенсии будет ориентирована на уровень инфляции и динамику среднемесячной заработной платы. Индексация пенсии будет осуществляться 1 раз в год, страховая часть будет индексироваться в пределах возможностей бюджета Социального фонда, в соответствии с формулой: коэффициент индексации = 50 % роста индекса потребительских цен + 50 % роста среднемесячной заработной платы;

- введение минимального страхового стажа для получения права на пенсию по возрасту: для мужчин - не менее 25 лет, для женщин - не менее 20 лет. В случаях, когда не достигается указанный размер стажа, гражданам будет предоставлено право восполнения недостающих до минимального стажа лет, путем разовой уплаты ими страховых взносов за восстанавливаемые периоды. Граждане, чей страховой стаж не достигает вышеуказанного количества лет при достижении пенсионного возраста, не воспользовавшиеся правом восполнения стажа, будут получать пособия по возрасту. При этом, сумма поступлений из республиканского бюджета на выплату базовой части пенсии ежегодно будет корректироваться в сторону уменьшения с учетом части суммы страховых отчислений граждан, направленных для получения пособия по возрасту.

Если гражданин при достижении пенсионного возраста имеет стаж менее 25 лет - мужчины, менее 20 лет - женщины, но при этом продолжает трудовую деятельность и не получает пособия по возрасту, то он имеет право обратиться за назначением пенсии и в более позднем возрасте, в случае выполнения им требований по минимальному страховому стажу.

5. Развитие накопительного компонента пенсионной системы

Дальнейшее увеличение ставки тарифов в накопительном компоненте зависит от развития инвестиционного и финансового рынков в Кыргызской Республике. Каждый гражданин по заявительному принципу может подтвердить свое желание продолжать участвовать в формировании накопительной части своей пенсии, либо отказаться от участия в накопительном компоненте в счет соответствующего увеличения страховой части по отчислениям в Пенсионный фонд. При этом, поступившие и инвестируемые средства накопительной части пенсии граждан, отказавшихся от участия в накопительном компоненте, будут далее инвестироваться, вплоть до достижения ими пенсионного возраста, затем выплачиваться вместе со страховой частью пенсии.

Для развития накопительного компонента пенсионной системы потребуется поддержка спроса на инвестиционные ресурсы пенсионного компонента со стороны государства, т.е. размещение пенсионных активов под гарантии государства посредством выпуска государственных ценных бумаг, ипотечных и муниципальных облигаций. В дальнейшем, при достаточном развитии рынка инвестиций в республике, а также соблюдении условий гарантированной сохранности и достаточной доходности пенсионных накоплений, доля государственных инструментов для размещения пенсионных активов должна существенно сократиться.

Для активизации деятельности управляющих компаний по управлению пенсионными активами необходимо создание условий по формированию разумной и хеджированной структуры инвестиционных портфелей по категориям, в зависимости от возраста застрахованных лиц. Это должно стать одной из предпосылок расширения инвестиционного потенциала в стране.

6. Пенсионное страхование трудовых мигрантов

В настоящее время основным международным документом в сфере пенсионного обеспечения является Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года. В соответствии с данным Соглашением расходы, связанные с осуществлением пенсионного обеспечения, несет государство, предоставляющее данное обеспечение, при этом взаимные расчеты не производятся, если иное не предусмотрено двусторонними соглашениями.

В соответствии с [Законом](#) Кыргызской Республики "О государственном пенсионном социальном страховании" право на пенсию имеют застрахованные граждане Кыргызской Республики, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в республике, вносящие взносы на государственное пенсионное социальное страхование в соответствии с законодательством.

Законодательством Кыргызской Республики предусмотрено восстановление страхового стажа для исчисления пенсии и возможность добровольного пенсионного страхования трудовых мигрантов - граждан Кыргызской Республики. В целях восстановления страхового стажа и накопления страховых взносов на личных страховых счетах за период с января 1996 года [Законом](#) Кыргызской Республики "О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию" предусмотрена уплата страховых взносов в Пенсионный фонд в любом размере, но не менее 8 % от размера среднемесячной заработной платы.

Следует отметить, что с 1 января 2012 года в Российской Федерации работодатель в обязательном порядке платит страховые взносы за временно пребывающих граждан на территории Российской Федерации.

В настоящее время разрабатывается проект Договора между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией о сотрудничестве в области социального страхования. Проектом Договора предусматривается перевод пенсий (пособий) по месту постоянного проживания граждан по принципу "пропорциональности". Принцип "пропорциональности" предполагает, что для определения права на пенсию за периоды трудового (страхового) стажа, приобретенного на территории государств, каждое государство исчисляет и выплачивает пенсию соответственно стажу, приобретенному на его территории.

Предусматривается разработка межгосударственных соглашений в области пенсионного страхования трудовых мигрантов также с другими странами, в которых осуществляют трудовую деятельность граждане Кыргызской Республики.

3.2. Развитие инфраструктуры системы пенсионного страхования

1. Привлечение инвестиций в развитие инфраструктуры пенсионного страхования

Для развития инфраструктуры системы пенсионного страхования, особенно его накопительного компонента, необходимы значительные финансовые средства. До настоящего времени расходы, связанные с ведением персонифицированного учета, управлением и инвестированием накопительного компонента пенсионной системы, финансировались за счет средств государственного социального страхования. Увеличение средств в накопительной части пенсионной системы влечет увеличение расходов, связанных с их обслуживанием. В этой связи, для повышения эффективности системы пенсионного страхования, совершенствования ее информационно-технического потенциала, а также предотвращения нецелевого использования средств государственного социального страхования необходимо пересмотреть и определить источники финансирования растущих расходов по обслуживанию накопительного компонента и системы персонифицированного учета граждан.

2. Совершенствование системы персонифицированного учета

Для целей обязательного государственного социального страхования с 1996 года введен персонифицированный учет граждан. Социальным фондом создана единая информационная персонифицированная база данных, где на каждый персональный индивидуальный номер открывается личный страховой счет, на котором накапливается информация о заработной плате, начисленных и уплаченных страховых взносах с 1996 года. Личный страховой счет используется при централизованном назначении и перерасчете пенсий, индексации пенсий.

В настоящее время 4,917 млн. человек (90 %) идентифицированы на основе 14-значного индивидуального номера. Технология его формирования обеспечивает уникальность номера. Составные части 14-значного идентификационного номера позволяют с помощью простых алгоритмов сформировать абсолютно уникальный и неизменяемый персональный номер с вычислением контрольной цифры.

С 2004 года сведения включаются в базу персонифицированного учета с даты рождения ребенка. На персонифицированном учете состоят трудоспособные граждане, дети дошкольного и школьного возраста, студенты, официально зарегистрированные безработные граждане, военнослужащие, пенсионеры и другие категории граждан.

Идентификационный номер из базы персонифицированного учета имеется в документах государственного значения, таких как общегражданский паспорт, ID-кард, свидетельство о неполном

образовании, аттестат. Кроме того, являясь ключевым номером для многих государственных органов, используется в создании внутриведомственных баз данных, к примеру, для идентификации граждан при изготовлении паспортов, для идентификации пациентов и определения статуса застрахованности при предоставлении льгот на медицинские услуги, при создании баз данных налогоплательщиков и избирателей, при выдаче аттестатов, свидетельств о неполном образовании, при выдаче социальных пособий.

Единая база данных персонифицированного учета в системе государственного социального страхования должна стать основой по созданию единой общегосударственной базы данных Кыргызской Республики.

Система персонифицированного учета Кыргызской Республики является лучшей моделью для создания условно-накопительных счетов, на основе которой можно усовершенствовать технологию учета накопительного элемента.

3. Актуарное обеспечение пенсионного страхования

Современные актуарные методы, применяемые для развития пенсионной системы на страховых принципах, позволяют четко и своевременно отслеживать весь комплекс социальных и экономических последствий при любых изменениях каждого из регулирующих факторов развития страховой пенсионной системы. Для пенсионной системы Кыргызской Республики такими регулируемыми факторами являются демографические и макроэкономические факторы, а также условия обязательного пенсионного страхования.

Конечной целью актуарного моделирования является определение размера страхового тарифа, соответствующего обязательствам пенсионной системы.

Развитие институтов актуарного анализа становится объективной необходимостью для нашей республики, особенно в условиях введения накопительного компонента и развития рынка негосударственных пенсионных услуг в Кыргызской Республике.

3.3. Повышение надежности негосударственного пенсионного страхования

1. Общие требования к участникам рынка негосударственного пенсионного страхования

В целях создания максимально привлекательных условий работы с негосударственными накопительными фондами, повышения надежности их деятельности со стороны государства должны быть приняты меры по стимулированию их развития. Для снижения рисков, связанных с изменением конъюнктуры финансового рынка, необходимо создание резервных фондов в негосударственных накопительных фондах.

В качестве стимулирующих мер для развития негосударственных пенсионных институтов необходимо принятие следующих мер:

- разработка и принятие нормативных правовых актов, обеспечивающих защиту пенсионных накоплений и регулирующих отношения между участниками негосударственных пенсионных систем, а также регламентирующих деятельность корпоративных и профессиональных пенсионных фондов;

- создание предпосылок для привлечения работодателей, которые могут выступать в качестве вкладчиков, к участию в негосударственных пенсионных системах за счет льготного налогообложения;

- обеспечение надежными гарантиями в системе негосударственного пенсионного страхования путем установления специальных требований для негосударственных пенсионных фондов по нормативам минимальной доходности и покрытия убытков.

Государственный контроль на первоначальном этапе развития рынка негосударственных пенсионных услуг в Кыргызской Республике предлагается осуществлять путем:

- проведения функционального анализа системы регулирования, надзора и контроля в сфере инвестирования пенсионных накоплений;

- создания коллегиального органа с целью координации деятельности органов регулирования и надзора в сфере инвестирования пенсионных накоплений;

- утверждения требований к актуарным предположениям и моделям, применяемым при актуарном оценивании деятельности фондов;

- установления единых правил бухгалтерского учета в накопительных пенсионных фондах, с введением различных принципов учета финансовых вложений фондов;
- оптимизации управления ликвидностью в рамках перехода к пруденциальным принципам.

2. Система лицензирования

Лицензирование является одним из важных элементов государственного регулирования и контроля за деятельностью негосударственных пенсионных фондов, включающего организацию единообразного бухгалтерского учета, регулярное представление фондами отчетности, проведение проверок деятельности фондов.

Лицензирование и финансовый контроль должны быть возложены на уполномоченный государственный орган в сфере регулирования и надзора за финансовым рынком, с учетом специфического характера пенсионных накоплений, в процесс регулирования и контроля также должен быть включен Социальный фонд.

3.4. Повышение пенсионной грамотности населения

Перспективы развития пенсионной системы характеризуются следующими факторами:

- рост индивидуальных взносов населения в пенсионную систему, повышение личной ответственности в вопросах пенсионного обеспечения;
- повышение уровня финансовой грамотности населения в пенсионных вопросах;
- рациональное использование личных сбережений населения обеспечивает развитие рынка негосударственных пенсионных услуг.

Предполагается широкое участие населения в долгосрочных страховых и накопительных пенсионных схемах, обеспечивающих решение вопросов социального страхования и пенсионного накопления. В совокупности вышеуказанных факторов повышение пенсионной грамотности населения является важным направлением укрепления страхового принципа как основы макроэкономической стабильности, эффективной социальной системы.

Необходимо стимулировать расширение доступа населения к пенсионным услугам, повышение доверия к пенсионным институтам и увеличение охвата граждан системой пенсионного страхования.

По данным социологического исследования, проведенного Социальным фондом в 2013 году, грамотность населения в вопросах пенсионного обеспечения находится на недостаточном уровне. Лишь небольшая часть населения, преимущественно предпенсионного возраста, ориентируется в услугах и видах пенсионного обеспечения. В то же время, несмотря на высокий уровень недоверия населения к пенсионным институтам, практически все граждане рассчитывают на получение пенсий в будущем, в связи с чем необходимо реализовать следующие задачи, направленные на:

- повышение пенсионной грамотности населения;
- развитие образовательного компонента по повышению уровня пенсионной грамотности и системы повышения доверия населения к пенсионным институтам;
- поддержку инициатив гражданского сектора по повышению пенсионной грамотности;
- укрепление системы защиты прав застрахованных граждан и пенсионеров;
- построение системы оценки уровня пенсионной грамотности и оценки эффективности мероприятий, направленных на ее повышение.

Для решения данных задач предлагается осуществить реализацию следующих мероприятий:

- активное освещение вопросов пенсионного обеспечения в телевизионных, печатных и электронных средствах массовой информации;
- организация тематических и аналитических теле- и радиопередач с участием представителей государственных органов и органов местного самоуправления, бизнеса, гражданского общества;
- размещение социальной рекламы на телевидении, наружной рекламы по вопросам государственного пенсионного страхования (баннеры, стенды);
- распространение информационных листовок, буклетов, брошюр, сборников для населения по вопросам пенсионного обеспечения;
- разработка и реализация специальных медиа-проектов;

- организация "горячей линии" для населения по пенсионным вопросам;
- оснащение социальных учреждений и образовательных организаций методическими и информационными материалами.

4. Ожидаемые результаты

Реализация мероприятий Концепции позволит достичь следующих результатов:

- усиление страховых принципов в пенсионном обеспечении, установление взаимосвязи между размером пенсии и прошлыми заработками пенсионеров, а также суммой страховых взносов, уплаченных ими в Пенсионный фонд;
- повышение размера пенсий путем разработки оптимального механизма индексации пенсий, с учетом темпов роста цен и среднемесячной заработной платы;
- обеспечение финансовой устойчивости и сбалансированности пенсионной системы за счет реформирования системы пенсионного обеспечения сельских товаропроизводителей и самозанятых граждан, а также оптимизации системы льготного пенсионного обеспечения и государственных социальных гарантий;
- обеспечение прозрачности пенсионной системы путем определения правового статуса ее основных участников;
- развитие конкуренции на рынке обязательных пенсионных накоплений;
- создание устойчивых институциональных механизмов поддержки и реализации программ повышения уровня пенсионной грамотности населения;
- развитие информационных систем пенсионного обеспечения и механизмов защиты прав застрахованных граждан и пенсионеров.

В качестве целевых ориентиров развития обязательного и добровольного накопительных компонентов пенсионной системы предусматриваются следующие результаты:

- для застрахованных лиц с невысоким и средним уровнем заработка - создание необходимых условий для получения выплат за счет обязательных и добровольных пенсионных накоплений, в совокупности с пенсией по возрасту на уровне 40-45 % утраченного заработка в реальном выражении за 30 лет уплаты страховых взносов и взносов на формирование пенсионных накоплений;
- для застрахованных лиц с высоким уровнем заработка - создание необходимых условий для получения выплат за счет добровольных пенсионных накоплений на уровне 10-15 % утраченного сверх указанного предела заработка за 30 лет уплаты взносов на формирование пенсионных накоплений;
- для самозанятых лиц - создание необходимых условий для получения выплат за счет пенсионных взносов на уровне прожиточного минимума пенсионера за 30 лет уплаты взносов на формирование пенсионных накоплений;
- рост инвестирования средств пенсионных накоплений в негосударственных пенсионных фондах.

5. Возможные риски и угрозы при реализации Концепции

Реализация мер Концепции требует развития социального страхования и социальной поддержки населения, повышения ответственности общества за пенсионное обеспечение. Меры, обеспечивающие решение вышеуказанных задач, должны быть направлены на координацию деятельности государственных органов, работодателей и работников в вопросах повышения уровня и качества жизни граждан на пенсии.

Основным позитивным фактором реализации данной Концепции является понимание важности и необходимости дальнейшего развития системы социального страхования. Необходимость проведения реформ в пенсионной сфере признается государственными органами, бизнес-сообществом, гражданами - получателями пенсий.

Отрицательными факторами реализации Концепции могут быть несовершенство системы оплаты труда, рост теневого сектора экономики, рост численности граждан, занятых в неформальном секторе.

При реализации Концепции существуют также риски демографического (снижение рождаемости, рост внешней трудовой миграции), организационно-правового (коллизии и пробелы в

законодательстве), информационного (информационная безопасность, нарушение информационных технологий), персонального (недостаточный уровень квалификации и профессиональной подготовки кадров, коррупция) характера, а также риски форс-мажорных обстоятельств (стихийные бедствия).

Определены следующие возможные пути минимизации указанных рисков:

- реализация эффективных государственных программ по стимулированию рождаемости и занятости населения, сохранение гарантий для многодетных матерей, реализация мер по увеличению охвата трудовых мигрантов пенсионным страхованием;
- обеспечение прозрачности принимаемых решений через реализацию долгосрочной и последовательной социально-экономической программы государства;
- осуществление комплекса мер по обеспечению роста экономики;
- пересмотр тарифов страховых взносов для всех категорий застрахованных граждан, что позволит в будущем снизить нагрузку на работодателей. Социальное страхование должно выступать в качестве эффективного инструмента, стимулирующего личную ответственность и заинтересованность каждого гражданина за свое пенсионное будущее, поддержка государства при этом должна носить характер социальных гарантий на основе адресности;
- внедрение специальных средств контроля, снижающих вероятность угрозы информационным технологиям;
- повышение профессионального уровня персонала государственных органов.

6. Финансовая оценка потребностей в ресурсах

По прогнозам, проект бюджета Социального фонда на 2015 год составляет: по доходам - в сумме 40,9 млрд сомов, по расходам - в сумме 40,0 млрд сомов.

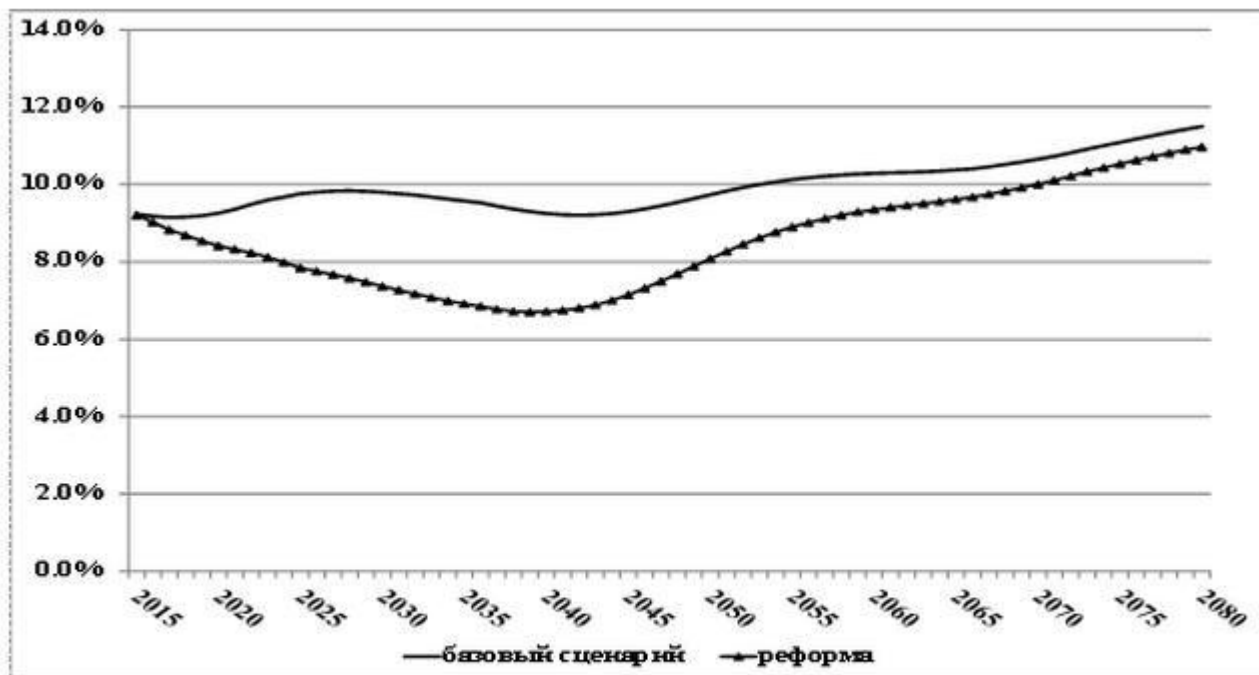
Предусматривается повышение тарифов страховых взносов для сельских товаропроизводителей и лиц, занятых индивидуальной трудовой деятельностью без образования юридического лица. По предварительным прогнозным расчетам, в результате повышения тарифов страховых взносов их доля в общем поступлении страховых взносов должна возрасти с 3 % в 2014 году до 7 % - в 2017 году, до 12 % - в 2020 году.

При достижении указанных индикативных показателей появится финансовая возможность по выравниванию тарифной политики социального страхования для организованного сектора путем введения верхнего предела заработной платы при начислении страховых взносов, либо снижения ставки тарифов страховых взносов работодателя.

Кроме того, в рамках Концепции предусматриваются меры по оптимизации и стабилизации расходов республиканского бюджета на пенсионное обеспечение. Комплекс мер позволит сократить расходы республиканского бюджета на 1,5 млрд сомов в 2017 году, и до 8,7 млрд. сомов - к 2020 году.

Также предусмотрены меры по повышению справедливости политики начисления и назначения пенсий. Будут пересмотрены механизмы индексации пенсий с учетом индивидуального вклада каждого застрахованного гражданина. При сохранении общего уровня расходов на ежегодное повышение пенсий будет строго соблюдаться страховой принцип начисления пенсий в целях стимулирования граждан к самостоятельному пенсионному обеспечению, искоренения фактов несправедливого перераспределения средств социального страхования и иждивенческого подхода.

Предлагаемые меры развития системы пенсионного обеспечения позволят снизить консолидированные государственные пенсионные расходы.



Мониторинг и оценка реализации Концепции

В Программе по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 декабря 2013 года №3694-V, предусмотрено управление по результатам, которое предполагает внедрение систем мониторинга и оценки стратегий и программ государственных органов.

Мониторинг и оценка позволят определить уровень достижения целей и задач Концепции в вопросах улучшения положения пенсионеров.

Результаты мониторинга и оценки будут доступны для всех заинтересованных сторон в виде полной, достоверной и своевременной информации о ходе выполнения Плана мероприятий по реализации Концепции, которая будет размещена на сайте Социального фонда.

По итогам мониторинга и оценки результатов реализации Концепции предусматривается возможность внесения изменений и дополнений в Концепцию, а также в План мероприятий по ее реализации, в части повышения эффективности и координации действий, перераспределения ресурсов и их оптимального использования.

Приложение 2

Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 ноября 2014 года №670

План мероприятий по реализации Концепции развития системы пенсионного обеспечения Кыргызской Республики

№	Мероприятия	Сроки исполнения	Ответственные исполнители	Источники и объемы финансирования	Ожидаемые результаты	Индикаторы оценки
Задача 1. Совершенствование системы государственного пенсионного страхования						
1	Разработка и внесение законопроекта об изменении тарифной политики для сельских товаропроизводителей и лиц,	2 полугодие 2014 года	Соцфонд	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Обеспечение адекватности ставок тарифов страховых взносов по	Поступления страховых взносов от неорганизованного

	занятых индивидуальной трудовой деятельностью				отношению к пенсионным выплатам. Актуарная сбалансированность пенсионной системы	сектора от общей суммы поступлений страховых взносов в Соцфонд составят в 2014 году 3 %, в 2017 году - 7 %
2	Разработка и внесение законопроекта об изменении тарифной политики в организованном секторе: - по определению верхнего предела уровня облагаемого размера заработной платы при начислении страховых взносов; - по определению возможности снижения ставки тарифов страховых взносов от работодателя	2 полугодие 2016 года	Соцфонд	Бюджет Соцфонда на соответствующий год		
3	Разработка и внедрение программного обеспечения: - по автоматизации обработки расчетных ведомостей по государственному социальному страхованию; - по сдаче электронной отчетности плательщиками страховых взносов по средствам государственного социального страхования через Интернет	IV квартал 2015 года	Соцфонд	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Своевременное зачисление сведений об уплате страховых взносов на личные страховые счета застрахованных лиц. Снижение коррупционных рисков за счет минимизации контактов с плательщиками страховых взносов	Доля численности плательщиков страховых взносов, сдающих отчеты через Интернет, в 2014 году составит 8 %, в 2017 году - 20 %
4	Внедрение системы безналичных платежей по страховым взносам (через банковские терминалы) от физических лиц, осуществляющих уплату страховых взносов путем приобретения страховых полисов и квитанций об уплате страховых взносов от крестьянских (фермерских) хозяйств без образования юридических лиц	I квартал 2015 года	Соцфонд	Бюджет Соцфонда на 2015 год, 435,0 тыс. сомов	Увеличение доли безналичных платежей. Снижение коррупционных рисков	Доля численности самозанятых граждан, осуществляющих платежи страховых взносов посредством банковских терминалов, в 2017 году составит 5 %
5	Разработка и внесение законопроекта о внесении изменений и дополнений в Закон КР "О государственном социальном страховании" в части систематизации мер ответственности за правильность начисления, своевременную уплату и перечисление страховых взносов	III-IV кварталы 2015 года	Соцфонд	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Упорядочение мер ответственности плательщиков за полноту и своевременность уплаты страховых взносов	Приведение в соответствие законодательства КР
6	Разработка и внесение законопроекта о внесении изменений и дополнений в Закон КР "О Социальном фонде КР", в части определения объема финансирования административно-управленческих расходов	IV квартал 2015 года	Соцфонд	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Оптимизация объема финансирования административно-управленческих расходов	Соблюдение ограничений в объеме финансирования административно-управленческих расходов в пределах 3 %
7	Реализация Плана мероприятий по совершенствованию администрирования страховых взносов по государственному социальному страхованию на 2014-2015 годы, утвержденного распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 7 мая 2014 года №149-р	В течение 2015 года	ГНС, Соцфонд	Бюджеты Соцфонда и ГНС на соответствующий год	Упрощение порядка администрирования страховых взносов по государственному социальному страхованию	Определение и расширение полномочий уполномоченного государственного органа по администрированию страховых взносов
8	Разработка и внесение законопроекта о внесении изменений в нормативные правовые акты, регулирующих установление и выплату базовой	III квартал 2015 года	Соцфонд, МФ, МСР	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Повышение эффективности использования средств республиканского	Снижение доли базовой части пенсии в среднем размере пенсии в 2017 году до 30 %

	части пенсии и компенсации за электроэнергию				бюджета на пенсионное обеспечение. Стабилизация расходов республиканского бюджета на пенсионное обеспечение на среднесрочную и долгосрочную перспективы	
9	Разработка и внесение законопроекта о внесении изменений в нормативные правовые акты по поэтапному увеличению льготного пенсионного возраста, предусмотренного для жителей высокогорных и отдаленных труднодоступных зон	IV квартал 2015 года	Соцфонд, МФ, МСР	Бюджет Соцфонда на соответствующий год		Уменьшение численности получателей пенсий к 2017 году на 3,1 тыс. чел.
10	Разработка и внесение законопроекта о внесении изменений в нормативные правовые акты, предусматривающих пересмотр критериев назначения пенсии за особые заслуги, дающих право на надбавки за особые заслуги и иные виды надбавок к пенсиям	I квартал 2016 года	Соцфонд, МФ	Бюджет Соцфонда на соответствующий год		Численность получателей надбавок к пенсии к 2017 году уменьшится на 360 чел.
11	Разработка и внесение законопроекта о внесении изменений в Закон КР "О государственном пенсионном социальном страховании" в целях совершенствования механизма индексации накопленных на страховом счете взносов	IV квартал 2015 года	Соцфонд, МФ	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Повышение размера пенсий. Поддержка покупательской способности пенсий	Увеличение доли второй страховой части пенсии в среднем размере пенсий при новых назначениях к 2017 году составит 16 %
12	Совершенствование программного комплекса персонализированного учета с учетом утвержденного механизма индексации	I квартал 2016 года	Соцфонд, МФ	Бюджет Соцфонда на 2015 год, 700,0 тыс. сомов	Автоматизация механизма индексации страховых взносов на личных страховых счетах	
13	Разработка и внесение законопроекта о внесении изменений в Закон КР "О государственном социальном страховании", предусматривающих введение минимального страхового стажа для получения права на пенсию по возрасту	2015 год	Соцфонд, МФ	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Совершенствование страхового принципа начисления пенсий	Рост размера средней пенсии составит к 2017 году 107 %. Доля численности пенсионеров, получающих пенсии ниже уровня прожиточного минимума пенсионера, составит к 2017 году 57,6 %.
14	Разработка и внесение законопроекта о внесении изменений и дополнений в Закон КР "Об инвестировании средств для финансирования накопительной части пенсии по государственному социальному страхованию в Кыргызской Республике", в части предоставления права выбора гражданам по формированию накопительной части пенсии	II квартал 2015 года	Соцфонд	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Обеспечение гарантий по защите прав граждан на пенсионное обеспечение на уровне солидарной системы	Численность граждан, участвующих в формировании накопительного компонента, к 2017 году составит 5 % от общей численности застрахованных граждан
15	Разработка и внесение проекта Порядка перевода пенсионных накоплений из одного пенсионного фонда в другой	II квартал 2015 года	Госфиннадзор, Соцфонд	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Реализация права застрахованных граждан на выбор НПФ. Стимулирование развития НПФ	Численность граждан, выбравших обязательный накопительный компонент через НПФ, к 2017 году составит 2,0 тыс. чел.
16	Разработка и внесение проекта Порядка осуществления страхования ответственности	III квартал 2015 года	Госфиннадзор	Страхование будет осуществляться за счет	Решение Правительства КР. Обеспечение сохранности средств	Количество договоров страхования ответственности

	депозитария, управляющей компании и НПФ			страховых взносов на финансирование накопительной части пенсии	пенсионных накоплений	в 2017 году составит 3-6
17	Ввод в эксплуатацию программного комплекса по персонализированному учету средств пенсионных накоплений	I квартал 2016 года	Соцфонд	Бюджет Соцфонда на 2015 год, 700,0 тыс. сомов	Назначение накопительной части пенсии с учетом инвестиционного дохода	Автоматизированная система учета накопительной части пенсии на личных накопительных счетах
18	Проработка вопроса о заключении Договора между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией о сотрудничестве в области социального страхования	В течение 2015 года	Соцфонд, МИД, МТММ, Госфиннадзор	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Проект Договора между КР и РФ, регулирующего вопросы социального страхования трудовых мигрантов	Проект Договора
19.	Проработка вопроса о заключении двусторонних договоров между Кыргызской Республикой и Турецкой Республикой, а также с Республикой Корея о переводе страховых взносов, уплачиваемых трудовыми мигрантами	II-IV кварталы 2016 года	Соцфонд, МИД, МТММ, Госфиннадзор	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Проекты договоров о переводе страховых взносов трудовых мигрантов	Проекты договоров
20	Разработка эффективного и доступного механизма перечисления страховых взносов от трудовых мигрантов	2 полугодие 2016 года	Соцфонд, МИД, МТММ	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Обеспечение действенного механизма перечисления страховых взносов трудовых мигрантов	Численность трудовых мигрантов, уплачивающих страховые взносы добровольно, к 2017 году составит 500 чел.
Задача 2. Развитие инфраструктуры системы пенсионного страхования						
21	Разработка проектов нормативных правовых актов, устанавливающих требования к минимальной доходности и покрытию убытков НПФ по средствам пенсионных накоплений	Июнь 2015 года	Госфиннадзор	Бюджет Госфиннадзора на соответствующий год	Гарантия сохранности средств пенсионных накоплений	Уровень минимальной доходности по отношению к уровню инфляции
22	Разработка и внесение проекта Закона КР "О профессиональном пенсионном страховании в Кыргызской Республике"	2016 год	Госфиннадзор	Бюджет Госфиннадзора на соответствующий год	Формирование дополнительной пенсии для работающих граждан	Рост количества НПФ
23	Реализация мер по совершенствованию структуры системы персонализированного учета	2015-2016 годы	Соцфонд, ФОМС, МСР, ГРС	Бюджеты соответствующих государственных органов	Улучшенная организация учета страховых взносов	Внесение данных на личные страховые счета застрахованных граждан организованного сектора осуществляется за 30 дней
24	Обеспечение обмена информацией и данными персонализированного учета	2015-2016 годы	Соцфонд, ФОМС, МСР, ГРС	Бюджеты соответствующих государственных органов	Информационная интеграция отраслей системы социальной защиты и регистрации населения	Достоверность сведений
Задача 3. Повышение надежности негосударственного пенсионного страхования						
25	Разработка и внесение нормативных правовых актов, обеспечивающих защиту пенсионных накоплений и регулирующих отношения между	2015 год	Госфиннадзор	Бюджеты соответствующих государственных органов	Создание максимально привлекательных для частных вкладчиков условий	Численность граждан, формирующих добровольные пенсионные

	участниками негосударственных пенсионных систем				работы с негосударственными пенсионными фондами	накопления в НПФ, к 2017 году составит 3,0 тыс. чел.
26	Разработка и внесение нормативного правового акта, регламентирующего деятельность корпоративных и профессиональных пенсионных фондов	II квартал 2016 года	Госфиннадзор	Бюджет Госфиннадзора на соответствующий год		
Задача 4. Повышение пенсионной грамотности населения						
27	Создание центров обслуживания населения в городах Бишкек и Ош	2 полугодие 2015 года	Соцфонд	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Улучшение качества обслуживания населения	Сокращение числа жалоб
28	Разработка и утверждение Плана мероприятий по повышению информированности населения по вопросам пенсионного страхования	I квартал 2015 года	Соцфонд	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	План утвержден приказом председателя Соцфонда	Утвержденный план
29	Организация и проведение тематических теле- и радиопередач по вопросам пенсионного обеспечения	В течение 2015-2017 годов	Соцфонд	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Повышение общего уровня пенсионной грамотности и информированности населения	Количество граждан, занятых в неформальном секторе экономики, уплачивающих страховые взносы, к 2017 году составит 150, 0 тыс. чел.
30	Размещение социальной рекламы по вопросам пенсионного обеспечения на телевидении, а также наружной рекламы (баннеры, стенды). Подготовка, выпуск и распространение информационных листов, буклетов, брошюр, сборников для информирования населения по вопросам пенсионного страхования	В течение 2015-2017 годов	Соцфонд МГА, ОМСУ (по согласованию)	Бюджет Соцфонда на соответствующий год, 600,0 тыс. сомов		
31	Организация работы "горячей линии" по пенсионным вопросам	В течение 2015-2017 годов	Соцфонд, МГА, ОМСУ (по согласованию)	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Оперативное рассмотрение жалоб и заявлений граждан	Сокращение числа жалоб
32	Организация информационной работы среди журналистов по вопросам пенсионного обеспечения	В течение 2015-2017 годов	Соцфонд	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Повышение информированности журналистов в вопросах пенсионного обеспечения	Количество публикаций в средствах массовой информации
33	Оснащение социальных и образовательных учреждений республики методическими и информационными материалами по вопросам государственного социального страхования	В течение 2015-2017 годов	Соцфонд	Бюджет Соцфонда на соответствующий год	Повышение информированности трудоспособного населения в вопросах государственного социального страхования	Ежегодное увеличение количества социальных и образовательных учреждений, оснащенных материалами по вопросам государственного социального страхования

Список сокращений:

- КР - Кыргызская Республика
Соцфонд - Социальный фонд Кыргызской Республики
МФ - Министерство финансов Кыргызской Республики
МСР - Министерство социального развития Кыргызской Республики
МТММ - Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики
МИД - Министерство иностранных дел Кыргызской Республики
ГНС - Государственная налоговая служба при Правительстве Кыргызской Республики

Госфиннадзор - служба регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики

ГРС - Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики

ФОМС - Фонд обязательного медицинского страхования при Правительстве Кыргызской Республики

МГА - местные государственные администрации

ОМСУ - органы местного самоуправления

НПФ - негосударственный пенсионный фонд