

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования
кафедра финансов

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

_____ И.С. Ферова
подпись
« _____ » _____ 2020 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ И ЕЁ ФИНАНСИРОВАНИЕ**

38.04.01 «Экономика»
(код и наименование направления)

38.04.01.03 «Государственные, муниципальные финансы и налоговая политика»
код и наименование магистерской программы

Научный

руководитель
Прокопович



26.06.2020

к.э.н., доцент

Д.А.

подпись, дата

должность, ученая степень

Выпускник

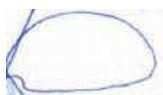


26.06.2020

Ж.Ж. Токторбаева

подпись, дата

Рецензент



26.06.2020

начальник отдела

О.М. Гиесович

подпись, дата

должность, ученая степень

Красноярск 2020

РЕФЕРАТ

Выпускная квалификационная работа по теме «Развитие социальной защиты населения Кыргызской Республики и её финансирование» содержит 103 страниц текстового документа, 76 использованных источников, 6 рисунков, 6 таблиц.

Работа состоит из введения, трех глав, заключения и приложения.

Ключевые слова: РАЗВИТИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ, ПРОЕКТ, ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ, СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО, РЕСПУБЛИКАНСКИЙ БЮДЖЕТ, МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ.

Объект исследования – Кыргызская Республика.

Цель исследования:

- проверка и обеспечение соответствия социальной деятельности населения действующим законодательным и нормативным документам;
- оценка эффективности существующей системы социальной защиты населения;
- рекомендация первоочередных мер и среднесрочной политики в области развития социальной защиты.

В результате проведения исследования была определена структура социальной защиты, установлены направления и аспекты деятельности социальной защиты, выявлены основные проблемы.

В итоге был разработан ряд рекомендаций и предложений, как малозатратных и быстрореализуемых, так и на перспективу. Было рекомендовано усовершенствовать механизм государственного социального заказа в сфере социального обслуживания.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. Теоретические и правовые основы финансирования социальной защиты населения в условиях рыночной экономики Кыргызской Республики	7
1.1 Концептуальные подходы к системе организации социальной защиты населения	7
1.2 Особенности и методы финансирования социальной защиты населения в условиях рыночной экономики.....	19
1.3 Влияние законодательства Кыргызской Республики на развитие социальной защиты населения	37
2. Современные процессы в развитии и финансировании системы социальной защиты населения Кыргызской Республики	44
2.1 Особенности государственной финансовой поддержки в сфере социальной защиты населения	44
2.2 Анализ состояния и развития рынка социальных услуг населения.....	51
2.3 Анализ социально-экономического неравенства доходов населения...52	
3. Совершенствование и построение эффективной системы социальной защиты населения Кыргызской Республики.....	72
3.1 Расширение практики применения государственного социального заказа.....	72
3.2 Пути развития системы государственного социального заказа в Кыргызстане	89
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	96
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	99

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. После обретения независимости в 1991 году Кыргызстан добился огромных успехов. Он достаточно стремительно перешел к рыночной экономике и придерживается тех же энергичных темпов в развитии политических и социальных институтов современного демократического государства. Хотя прогресс не всегда был равномерным, недавние выборы продемонстрировали растущую стабильность политической системы Кыргызстана, в то время как его экономика в последние годы стала заметно устойчивее.

При переходе Кыргызстана к рыночной экономике ключевую роль сыграл механизм социальной защиты. Правительство Кыргызстана не только поддержало внушительную систему социального страхования, существовавшую до независимости, но также ввело несколько новых мер социальной помощи и стратегий на рынке труда. Социальная защита является крупнейшей статьей государственных расходов, затраты на нее превышают сумму затрат на здравоохранение и образование.

Однако, чтобы быть в состоянии решать ряд назревающих проблем, включающих широко распространенную неформальную занятость, высокие темпы трудовой миграции и безработицы, а также перспективы быстрого роста населения пожилого возраста, система социальной защиты должна непрерывно претерпевать изменения. Уровень доходов бедных слоев населения и показатели депривации более общего характера с начала 2000-х годов значительно выросли, но все еще остаются на низком уровне.

При высокой бедности населения и вызванной ею социальной напряженности в республике, особо актуальным становится исследование основных аспектов системы социальной защиты в контексте с предпосылками ее реформирования. Кардинальные изменения методологических и организационно-правовых аспектов социальной защиты требуют определения понятийного аппарата данной категории, т.е.

теоретических, методических и инструменталистских основ социальной защиты. Актуальность темы обусловлена её важностью и значимостью в социально-экономическом аспекте развития страны.

Объектом исследования является состояние и развитие социальной защиты населения Кыргызской Республики.

Предметом исследования выступают проблемы формирования и финансирования социальной защиты населения Кыргызской Республики.

Цель исследования заключается в теоретико-методологическом обосновании отдельных форм социальной защиты и раскрытии основных предпосылок ее реформирования в условиях трансформации экономики, определении проблем социальной защиты в области государственной поддержки малообеспеченных, нетрудоспособных, больных социальными и тяжелыми заболеваниями и совершенствовании альтернативных и инновационных форм их совершенствования.

Задачи исследования:

- проанализировать социально-экономическое и демографическое развитие, пробелы социальной защиты как предпосылки реформирования социальной защиты;
- исследовать проблемы формирования и финансирования национальной системы социальной защиты для определения путей ее совершенствования в соответствии с положениями основных Конвенций и рекомендаций МОТ;
- выявить финансовые и институциональные факторы формирования социальной защиты в целом;
- проведение анализа современного состояния социальной защиты населения на основе отечественного и зарубежного опыта .

Степень разработанности проблемы- проблематика системы социальной защиты населения имеет междисциплинарный характер и рассматривается на стыке теории и социологии управления, теории социальной работы, а также экономики. Заметный вклад в развитие

социальной защиты внесли, П. Друкера, М.Х. Мескона, М. Альберта и Ф. Хедоури, В.Г. Афанасьева, С. Ковалевского, а среди современных - Е.М. Бабосова, В.А. Лукова, А.В. Пикулькина, А.И. Пригожина, Г.П. Щедровицкого. Среди отечественных авторов можно отметить, Алиева К.А., Асановой А.А., Балбакова М.Б., Койчуева Т.К., Кумскова В.И., Кумсковой Н.Х., Курманбекова О.К., Мусакожоева Ш.М., Могилевского Р.И., Ибрагимовой Ш.М., Орозбаевой А.О., Орузбаева А.У., Рахматова А.Р., Сарыбаева А.С., Сарыгулова Б.А., Черновой Е.П. и других.

Теоретической и методологической основой исследования послужили труды зарубежных и отечественных ученых, посвященные социальной защите, материалы научных конференций, периодических изданий. В качестве информационной базы использовались статистические данные государственной статистики Кыргызской Республики, информационные и аналитические материалы Национального статистического комитета Кыргызской Республики, Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики, 2-й Национальный диалог, основанный на оценке о минимальных уровнях социальной защиты в Кыргызской Республике, 17-19 февраля 2016 года, информация глобальной сети Internet. Для решения поставленных задач в работе применялись статистические, экономические методы, а также методы сравнительного анализа и синтеза.

Научная новизна исследования - обобщены теоретические основы социальной защиты населения и раскрыты социально-экономическая сущность, категории, виды, формы и механизм социальной защиты населения. На основе исследования статистической информации по республике и зарубежным странам по индикаторам уровня жизни разработаны рекомендации по приоритетному финансированию системы социальной защиты.

Основными существенными результатами, характеризующие научную новизну диссертации являются следующие:

- уточнены сущностные характеристики экономических предпосылок возникновения условий формирования социальной защиты населения на основе различных методологических подходов к системе понятий;

- расширена доказательная аргументация необходимости активной государственной поддержки системы социальной защиты населения в период рыночных трансформаций, что открывает более широкие возможности для ликвидации безработицы, повышения средней заработной платы и уровня доходов населения;

- рекомендовано совершенствование механизма государственного социального заказа в системы социальной защиты населения и определены требования, предъявляемые к ней в условиях действительности с позиции организационно-экономических мер, что позволяет ввести в действие новые механизмы, технологии и схемы управления;

- выявлены и обоснованы основные направления совершенствования организации социальной защиты населения, что разрешает дифференцировать их применение на республиканском и местном уровнях по приоритетам и критериям эффективности рыночных экономических преобразований и развития институтов социальной защиты.

Результаты исследования, полученные лично автором:

- выполнен анализ истории развития социальной защиты после распада СССР и выявлены наиболее значимые факторы, влияющие на формирование и развитие системы социальной защиты;

- сформированы пути решения проблем социальной защиты населения на примере международного опыта и рекомендованы методы совершенствования государственного социального заказа в систем социальной защиты населения;

- определен комплекс мер, способствующих решению проблем формирования и развития социальной защиты населения в зависимости от уровня управления (территориального, отраслевого, совместного).

Практическая значимость диссертации определяется тем, что

научные проблемы, поднимаемые в ней, непосредственно связаны с решением задач повышения эффективности и прозрачности социальных услуг, оказываемых населению. Сформулированные в работе предложения могут применяться в процессе разработки стратегических планов; органами власти различного уровня при составлении программ социально-экономического развития, а также преподавателями, аспирантами и студентами экономических специальностей вузов в исследовательской и преподавательской деятельности.

Апробация работы.

- Публикация в Международной заочной научно-практической конференции «Молодой исследователь: вызовы и перспективы» 25.05.2020
- Публикация в Научно-исследовательском журнале "Вектор экономики"

Объем и структура работы

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

1 Теоретические и правовые основы финансирования социальной защиты населения в условиях рыночной экономики Кыргызской Республики

1.1 Концептуальные подходы к системе организации социальной защиты населения.

Рыночная система хозяйствования меняет не только экономическую политику государства, но и требования к рабочей силе, формирует совершенно новую политику хозяйственной мотивации. Однако процесс перехода к новым ценностям в жизни общества идет не совсем гладко. Постоянно дает о себе знать сохраняющееся острое противоречие между необходимостью проведения жесткой экономической политики, раскрепощения рыночных механизмов и недостаточным запасом прочности социальной защиты людей.

В любом государстве имеется целая система социальных институтов (структурных инструментов), осуществляющих социальную защиту граждан.

Важнейшим и наиболее мощным социально-организационным институтом является государство, которое представляет собой сложную взаимосвязанную институциональную систему, т.е. состоит из различных институтов. Важную роль в выполнении функций социальной защиты играют такие институты, как: Министерство труда и социального развития, Социальный фонд Кыргызской Республики, страховые компании, различные специализированные фонды, благотворительные организации, а также общественные и политические организации, различные НПО, которые осуществляют социальную защиту представляемых ими социальных групп и слоев.

Социальная защита – инструмент политики и представляется как постоянно учитываемая система прямых целевых гарантий государства, обеспечивающая нормальные условия жизнедеятельности людей и их потребительского уровня.

В настоящее время деятельность органов социальной защиты населения сосредоточена на адресном подходе в предоставлении государственной помощи. Социальная поддержка населения осуществляется в условиях ограниченных бюджетных средств, что не позволяет значительно повысить уровень социальной защиты и осуществлять ее развитие. Имеющиеся ресурсы в большей степени направлены на стабилизацию уровня жизни. Схема управления Министерства показывает и общую структуру [22].

.В функции районных, городских органов социальной защиты входят такие формы, как:

- анкетирование заявителей;
- подворный обход жителей;
- составление единого акта обследования семьи;
- выявление семей находящихся в трудной жизненной ситуации;
- защита прав и интересов детей;
- создание единой комплексной компьютеризованной базы данных детей, нуждающихся в социальной защите;
- создание единой комплексной компьютеризованной базы данных малоимущих семей по заполняемым социальным паспортам на малоимущие семьи;
- создание корпоративной информационной системы социальной помощи для интерактивного информационного обслуживания граждан и организаций;
- при определении размера и вида помощи используются данные о заявленных доходах (декларация). Сначала оценивается доход лица, а затем, если доход низок (меньше официально установленного уровня бедности), предоставляется соответствующая социальная помощь.

Социальная помощь может быть разовой или постоянной на определенный период. При этом на первом этапе оказания помощи производится дополнительный визуальный анализ степени нуждаемости человека или семьи на месте их проживания. Затем правдивость представленной информации подвергается проверке выборочным образом. Для этого, помимо специалистов отделов социальной помощи, привлекаются члены квартальных комитетов, домоуправлений, налоговой службы, трудовых коллективов предприятий, организаций, хозяйств [32].

Падение жизненного уровня значительной массы населения сопровождается увеличением числа людей, нуждающихся в помощи, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Цель социальной политики демократического государства – оказывать поддержку всем людям, которые в ней нуждаются. Содействовать социальной адаптации с опорой на собственные силы, не дать кому-либо почувствовать себя лишним и не нужным обществу, не допустить снижения гуманистического потенциала общества. Достижение этой цели возможно через создание новых форм социального обслуживания, а также улучшение действующих форм социального обслуживания.

Динамика изменения потребительских цен характеризуется опережающим темпом роста цен на продовольственные товары и платные услуги населению. Это непосредственно сказывается на снижении уровня реальной заработной платы, покупательной способности населения, а также на увеличении его долга по оплате за коммунальные услуги.

Нынешнее социально-экономическое положение в республике, порождает острые и масштабные проблемы бедности и безработицы, социальной незащищенности большей части населения страны. По сравнению с прошлым годом средняя зарплата в республике выросла на 4,6 процента, однако она пока ниже, чем в других странах Евразийского союза. Среднедушевой доход семьи отстают от размера МПБ на 24%, падение уровня жизни населения республики усугубляется социальным расслоением

общества. При этом следует отметить, что уровень и дифференциация доходов являются основными факторами регулирования условий жизни населения. В последние годы наблюдаются серьезные изменения в распределении общего объема доходов между малоимущими и обеспеченными слоями населения [12].

Также, институтами социальной защиты человека являются: государство и его специализированные структуры, профессиональные союзы и другие общественные объединения. В то же время социальная защита строится на социальных гарантиях. Эти гарантии должны быть четко определены и зафиксированы законодательством и др. нормативно-правовыми актами с учетом особенностей и специфических условий страны.

В современной экономике уровень развития человека и общества в целом определяются состоянием социальной сферы, которая в свою очередь зависит от обеспеченности финансовыми ресурсами и эффективности их использования. В настоящее время отрасли социальной сферы испытывают недостаток в финансовых и материальных ресурсах.

В условиях развития инновационной экономики важно не только определить приоритетные направления финансирования отраслей социальной сферы и социальной инфраструктуры, но и разработать методическое обеспечение, позволяющее реализовать: программно -целевое финансирование и инвестиции в социальную сферу.

Финансирование социальной сферы отличается особой сложностью, обусловленной неоднородностью объектов (отрасли коммерческой и некоммерческой направленности), различной формой собственности на финансовые ресурсы (государственная, частная, личная), многообразием финансовых методов и инструментов, отложенными во времени эффектами финансовых новаций.

Базовые формы финансирования социальной сферы: государственное, частное, личное, - имеют значительный потенциал развития за счет расширения состава частных субъектов финансирования, трансформации

финансовых методов и использования комбинаторных возможностей софинансирования социальной сферы в рамках государственно-частного партнерства [4].

Система финансирования отраслей социальной защиты состоит из бюджетного (государственного и муниципального) финансирования сферы услуг (здравоохранение, образование, культура) бюджетных учреждений в соответствии с государственными и муниципальными социальными гарантиями и финансирования за счет платного предоставления социальных услуг в государственных и негосударственных некоммерческих организациях согласно спросу на социальные услуги.

Развитие финансового обеспечения социальной защиты предполагает революционное изменение, когда меняется соотношение форм собственности в источниках финансовых ресурсов: от преимущественно государственной до преимущественно частной. Меняются состав и структура субъектов финансирования. Состав расширяется за счет банков, страховых и иных финансовых организаций, а в структуре увеличивается доля субъектов из сферы корпоративных финансов и финансов домохозяйств.

Исторический опыт показывает, что финансовые средства по социальному обеспечению в советской экономике складывались из централизованных средств (государственный бюджет, бюджет государственного социального страхования, централизованный фонд социального обеспечения и социального страхования коллективных хозяйств) и децентрализованных источников (средства предприятий и организаций, колхозов, межхозяйственных предприятий и организаций, общественных объединений).

С переходом к рынку финансовые средства системы социальной защиты населения складываются из средств государственного бюджета, средств местных бюджетов, средств благотворительных организаций и внебюджетных фондов. Данное обстоятельство имеет органичную взаимосвязь с тем, что управление системой социальной защиты в

Кыргызстане используется сочетание централизованного правового регулирования с региональным и муниципальным органом управления. Договорное регулирование, как правило, не допускается. Вопросы социальной защиты находятся в совместном ведении республиканских органов и муниципальных органов государственных управлений. В настоящее время на республиканском уровне закреплены определенные гарантированные минимальные социальные стандарты, которые действуют во всех регионах Кыргызской Республики [5].

В систему социальных стандартов входят стандарты, устанавливаемые в следующих областях социальной сферы: здравоохранение, социальная защита, образование, жилищно-коммунальное обслуживание, оплата труда, трудовые отношения и охрана труда, пенсионное обеспечение, содействие занятости населения, обеспечение экологической безопасности, обеспечение правового порядка, безопасности граждан и бесплатной юридической помощи, культура, физическая культура.

Таким образом, оказание государственной социальной помощи, социальное обслуживание, предоставление льгот осуществляется за счет бюджетов различных уровней. А средства на выплату трудовых пенсий, социально-страховых пособий и медицинскую помощь концентрируются в централизованных внебюджетных фондах социального страхования. Такими фондами являются:

- Социальный фонд
- Пенсионный фонд Кыргызской Республики;
- Фонд социального страхования;
- Фонд обязательного медицинского страхования.

Следует особо отметить, что деятельность внебюджетных фондов социального назначения приобретает особую важность, поскольку они являются пока единственными государственными и основными финансовыми источниками социальной защиты населения Кыргызстана в

настоящее время.

Внебюджетные фонды являются самостоятельными финансово-кредитными учреждениями. Денежные средства фондов находятся в государственной собственности, но не входят в состав бюджета Кыргызской Республики и местных бюджетов Кыргызской Республики, изъятию не подлежат.

Размер тарифа страхового взноса в конкретные фонды обязательного социального страхования (Пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования и др.) устанавливается государственным законом (как правило, ежегодно) дифференцированно по каждому фонду. Дифференциация тарифов страхового взноса на обязательное социальное страхование осуществляется с учетом вероятности наступления социальных страховых рисков, а также возможностей исполнения страховых обязательств [2].

Средства Социального фонда формируются за счет:

- страховых взносов работодателей, работающих граждан и других лиц в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, за исключением страховых взносов, поступающих в Государственный накопительный пенсионный фонд, и инвестиционного дохода, полученного от операций по инвестированию средств пенсионных накоплений;
- ассигнований из республиканского бюджета, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;
- пени, штрафов и процентов за несвоевременное и неполное перечисление страховых взносов;
- средств, взыскиваемых с работодателей и граждан в результате предъявления регрессных требований;
- средств на выплату пенсий за особые условия труда, перечисляемых работодателями;
- капитализируемых сумм для выплаты пенсий и пособий работникам

ликвидируемых предприятий;

- дивидендов по акциям предприятий, принадлежащим Социальному фонду;

- добровольных взносов юридических и физических лиц Кыргызской Республики и иностранных граждан;

- доходов, полученных от размещения свободных средств Социального фонда [3].

Социальный фонд Кыргызской Республики (далее - Социальный фонд) является исполнительным органом системы государственного социального страхования и пенсионного обеспечения в Кыргызской Республике, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере государственного социального страхования и пенсионного обеспечения, действующим на принципах самоуправления [21].

Так, в соответствии с Законом КР «О государственном пенсионном социальном страховании» от 15 июля 2009 года, Пенсионный фонд КР производит:

- целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов;

- финансирование расходов на все виды пенсии и некоторые другие выплаты;

- организацию работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца;

- капитализацию средств, а также привлечение добровольных взносов физических и юридических лиц.

Денежные средства Фонда не входят в состав бюджетов других фондов и не подлежат изъятию. Средства пенсионного фонда предназначены для выплаты всех видов государственных пенсий, в том числе лицам, выезжающим за пределы КР на постоянное жительство, и другие

мероприятия, связанные с деятельностью фонда.

Средства Пенсионного фонда формируются за счет: страховых взносов работодателей (в размере соответствующей процентной доли единого социального налога); страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью; ассигнований из республиканского бюджета; средств, взыскиваемых с работодателей и граждан в результате предъявления регрессных требований; добровольных взносов физических и юридических лиц; доходов от капитализации средств Пенсионного фонда и других поступлений, не запрещенных законодательством КР [45].

С 1997 года после реформирования пенсионной системы, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании» был осуществлен переход от распределительной пенсионной системы к пенсионному страхованию, основанному на личных накоплениях каждого гражданина (условно-накопительная пенсионная система). Условно-накопительный принцип введен для того, чтобы многие из наших сограждан, которые сегодня не в состоянии выплачивать страховые пенсионные взносы, но до введения персонализированного учета имеют определенный стаж, не остались бы без пенсий при наступлении страховых случаев. Особенно это касается сельчан, домохозяек и безработных.

В целях приведения к соответствию размеров пенсионных выплат размеру внесенных страховых взносов и страхового стажа работы была изменена пенсионная формула, согласно которой, общий размер пенсии состоит из фиксированной базовой ее части, представляющей собой вид государственной поддержки и страховых частей, учитывающих стаж работы, заработок до введения персонализированного учета и сумму страховых взносов, отраженных на личных пенсионных счетах каждого застрахованного гражданина.

Для создания личных страховых счетов и более полного охвата круга

плательщиков взносов с 1 января 1996 года ведется заполнение базы данных застрахованных и юридических лиц (персонифицированный учет), на личных счетах которых собирается информация о страховых взносах и трудовой деятельности на протяжении всей жизни [54].

Следующим внебюджетным фондом, обеспечивающим финансирование системы социальной защиты, является Фонд социального страхования КР. Фонд социального страхования является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве Кыргызской Республики, управляющим средствами государственного социального страхования Кыргызской Республики.

Средства Фонда социального страхования образуются за счет: страховых взносов работодателей (в размере соответствующей процентной доли единого социального налога); страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью; доходов от инвестирования части временно свободных средств Фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады; добровольных взносов граждан и юридических лиц; ассигнований из республиканского бюджета и прочих поступлений.

Еще один источник финансирования социального обеспечения, Фонд обязательного медицинского страхования. Фонд обязательного медицинского страхования для обеспечения стабильности государственной системы ОМС.

Финансовые средства фонда образуются за счет: страховых взносов на обязательное медицинское страхование (в размере соответствующей процентной доли единого социального налога), ассигнований из республиканского бюджета, добровольных взносов юридических и физических лиц, доходов от использования временно свободных финансовых средств, нормированного страхового запаса фонда, поступлений из иных источников, не запрещенных законодательством КР.

Средства ФОМС направляются на:

- финансирование организаций здравоохранения предоставляющих медицинские, фармацевтические и профилактические услуги по программам обязательного медицинского страхования;

- финансирование медицинских услуг предоставляемых застрахованным гражданам Кыргызской Республики организациями здравоохранения с частной формой собственности, заключившими договора с уполномоченным государственным органом в области обязательного медицинского страхования.

Таким образом, на данный момент система финансирования социальной защиты в Кыргызской Республике является довольно сложной и разветвленной. Основной проблемой можно назвать нехватку средств и невысокое качество материальной базы социального обеспечения. Неблагоприятная экономическая ситуация в стране, ещё больше обостряет противоречия, существующие в несбалансированной системе финансирования. Данное обстоятельство стимулирует законодателей искать новые пути и разрабатывать более эффективные модели социального обеспечения населения.

1.2 Особенности и методы финансирования социальной защиты населения в условиях рыночной экономики

Политические и социально-экономические реформы, проводимые в Кыргызстане, сталкиваются с проблемами государственного и общественного регулирования социальных процессов.

Эти проблемы обусловлены возникновением новых принципов организации жизнедеятельности человека в рыночных условиях, когда человек должен позаботиться сам о себе, со всей ответственностью подойти к формированию собственной судьбы. При этом с государства не снимается функция формирования такой социальной политики, которая продуманно и планомерно, комплексно решала бы взаимосвязанные социальные проблемы государства[16].

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики государство обязано обеспечивать достойную жизнь и свободное развитие каждого гражданина страны. Это означает, что оно должно осуществлять в полном объеме и с надлежащим качеством взятые на себя социальные обязательства, направленные на реализацию основных прав и свобод населения. В этом и проявляется социальная ориентированность государства.

Исходя из этого, можно сказать, что всё, что непосредственным образом относится к благосостоянию людей, относится к социальной сфере экономики. Удовлетворение потребностей ряда категорий населения в финансах и источниках существования, в особенности не имеющих стабильных доходов, принимает на себя отрасль социального обеспечения, которую называют социальной защитой [61].

Эффективная и хорошо действующая социальная сфера является центральной составляющей социально ориентированной экономики и ведущим объектом деятельности социального государства, деятельность которого предполагает необходимость учета социальной составляющей экономической деятельности, и выступает как социальная ответственность субъектов за результаты своей деятельности, под которой подразумевается готовность субъекта выполнить взятые на себя обязательства. Так, по мнению Лексина В.Н., под социальными обязательствами государства подразумевается закреплённая законом система социальных гарантий, прав и услуг, которые государство обязано предоставить своим гражданам, обеспечить их доступность, а для определенной части населения и узаконенного перечня социальных благ гарантировать бесплатность их предоставления.

Принятие на себя социальных обязательств стало одним из первых признаков цивилизованного общества, а структурированная система социальных обязательств – атрибутом социального государства.

Действительно, любое государство по своей природе социально, поскольку оно всегда вынуждено учитывать в своей деятельности, с одной

стороны, групповые интересы различных социальных слоев, а с другой – интересы всего общества. Однако следует различать социальную природу государства (которая имеется во все времена) и социальность государства, поскольку само социальное государство в современном понимании возникло в XX веке. Таким образом, «природная» социальность государства под влиянием в первую очередь политических и социальных факторов может перерасти в социальное государство, но для этого необходимо иметь соответствующую экономическую основу [28].

Такое государство должно обеспечивать экономический и общественный прогресс для всех своих граждан, поскольку развитие одного выступает условием развития другого. Практические шаги по реализации идеи социального государства впервые были сделаны также в Германии. В результате в конце XIX в. – начале XX в. в стране был законодательно закреплён ряд мер по защите социальных интересов низших классов, стало формироваться социальное государство, в котором активная деятельность власти направлена на обеспечение социальной безопасности и защищённости граждан страны на основе эффективного развития экономики, на принципах социальной справедливости и солидарности.

Целевые функции такого социального государства состоят в решении социальных задач и создании условий для развития гражданского общества, что обеспечивает устойчивое развитие страны. Таким образом, можно сделать вывод, что приоритет в социальном государстве отдается поддержке и развитию социальной сферы. Это подтверждается в теории всеобщего благосостояния Л.Эрхарда, который считал, что «размер социальной благотворительности должен быть ограничен подлинными нуждами общества, а не создаваться искусственно политикой перераспределения».

Опыт развитых стран показывает, что в ходе исторического развития государство систематически и последовательно выполняло функции поддержки и защиты частной собственности, свободы предпринимательства, рыночной конкуренции, регулирования процессов купли-продажи, обмена

правомочиями, осуществления норм Гражданского кодекса. Выполнение государством социальных функций породило необходимость ограничить действия рыночных сил и придать экономике социальную ориентацию, которая бы отвечала интересам всего общества [64].

Отсюда следует, что основой социального государства является социально ориентированная экономика, обеспечивающая высокий уровень развития страны и благосостояния населения и создающая достаточно средств для успешной реализации многочисленных социальных программ.

Выбранный путь экономического развития Кыргызстана, проведение радикальных преобразований в экономике, главной своей целью ставил задачу выхода из кризиса, модернизацию экономики для значительного повышения уровня жизни народа, развития социальной сферы, ликвидации дефицита и преодоления отставания в развитии материально-технической базы экономики. Но практика проведения радикальных социально-политических и экономических преобразований в Кыргызской Республике привела к значительному снижению уровня жизни и бедности населения, которая в 2018 году оставила 38% от общей численности населения, из них почти 66% составляют жители сельских территорий республики.

В сложившейся ситуации перед руководством страны остро встал вопрос о переходе на эффективный тип развития экономики, рационально используя все имеющиеся ресурсы, опираясь на опыт и помощь международного сообщества, оптимально сочетая собственные усилия и членство в ЕАЭС. В этой связи высшим политическим руководством страны был официально объявлен курс перехода на устойчивое развитие экономики и развитие всей социальной сферы, снижение напряженности на рынке труда, повышение уровня жизни населения, организацию эффективной системы социальной защиты, что является взвешенным и правильным выбором.

Основная задача развития социальной сферы в Кыргызской Республике на сов-ременном этапе и на ближайшую перспективу состоит в сокращении и преодолении бедности, снижении уровня безработицы, создании

эффективной системы социальной защиты граждан, оказавшихся в трудных жизненных обстоятельствах, повышении качества человеческих ресурсов, обеспечении свободного доступа к разного рода социальным услугам всех слоев населения, в том числе малообеспеченных слоев населения [37].

Актуальность такого выбора определяется тем, что, с одной стороны, это действительно самая важная цель любого социального развития, а с другой стороны, конечная инстанция, которая, с определенной степенью точности, может быть оценена с помощью эффективности экономической политики правительства, его дееспособности, а также замены некоторых социальных стандартов и стереотипов на другие, качественные трансформации политических и экономических систем.

Основным инструментом социальной политики государства считаются социальная защита, которая представляет собой комплекс мероприятий, которые проводятся государством с целью укрепления материального благополучия тех граждан страны, которые по каким-либо причинам не могут сами обеспечивать доход, который необходим для того, чтобы поддерживать средний для данного общества уровень жизни. К ним относятся, например, лица с ограниченными возможностями здоровья, многодетные семьи, сироты, безработные, малоимущие. Последние являются социально незащищенными слоями, и поэтому социальная защита является важным составляющим звеном социальной политики.

Любой гражданин страны может оказаться в затруднительном материальном положении, государство в данном случае должно застраховать его от риска оказаться в таком затруднительном положении или помочь быстро из него реабилитироваться.

Составляющими социальной защиты населения являются:

- социальное страхование;
- социальная помощь.

Между ними существует различие, и оно заключается в источниках финансирования. Социальное страхование распространяется на занятое население (экономически активное население) и осуществляется за счет его доходов при ограниченных дотациях из государственного бюджета государства. Существуют различные риски, которые являются предпосылкой к возникновению социального страхования [49].

Среди рисков выделяются следующие виды: физиологический (болезнь и преждевременная смерть), экономический (банкротство) и социальный как результат стихийных бедствий, эпидемий, военных действий. Потеря работы приводит к снижению материального статуса и утрате трудового дохода. Главными институтами социальной защиты населения являются: государство и его специализированные структуры, профессиональные союзы и другие общественные объединения и организации.

Социальная защита базируется на социальных гарантиях. Данные гарантии определяются и фиксируются законодательством государства исходя из уровня развития экономики и национальной специфики страны. Есть такие факторы, которые нарушают трудовой процесс – это риски повреждения здоровья на производстве, недостаточная квалификация, ограниченное число рабочих мест. В этом случае социальная защита решает следующие поставленные задачи:

- создание рабочих мест, чтобы люди могли получать доход и материально обеспечить свои семьи;
- создание благоприятных и безопасных условий труда. Если работа носит вредоносный характер, то работникам должны быть предоставлены необходимые реабилитационные услуги;
- выплата пособий потерявшим работу в результате утраты здоровья, рождения ребенка, производственной или бытовой травмы, инвалидности, в случае получения инвалидности, утраты кормильца.

В данное время в социальной защите Кыргызстана выделяют 4 уровня:

- республиканский, который осуществляет основные принципы формирования системы социальной защиты населения и важнейшие социальные индикаторы;

- местный уровень работает над реализацией региональных программ адресной социальной защиты, а также программы по созданию малых предприятий, дополнительных рабочих мест.

Социальная помощь оказывается в виде различных трансфертов из средств местных бюджетов [52].

Социальная помощь со стороны государства обеспечивает приемлемые условия жизни населения для данной страны. Социальная помощь определяется бюджетом страны, но в силу его дефицитности не представляется возможности значительно повысить ее уровень. Социальная помощь может быть оказана единожды или на протяжении периода в зависимости от ситуации. Первоначально при оказании помощи делается опрос для выявления уровня нуждаемости человека или семьи по месту жительства. Далее идет обработка информации специалистами отделов социальной помощи, в работе участвуют члены квартальных комитетов, домоуправлений, налоговой службы, трудовых коллективов предприятий, организаций и хозяйств. Если в стране понижается общественный уровень жизни, то вследствие этого возникает много ситуаций, поэтому гражданам нужна поддержка со стороны государства.

Основные виды социального обслуживания следующие:

- материальная помощь, обеспечение жильем, одеждой, лекарствами или продуктами питания;

- одиноким гражданам, не способным к самообслуживанию, оказывается помощь на дому в виде бытовых услуг, предоставление медицинской или иной помощи;

- социальное обслуживание в больницах, домах престарелых оказывается гражданам, которые частично или полностью утратили

способность к самообслуживанию, постоянно нуждаются в постороннем уходе;

- также обеспечиваются временным жильем люди, которые остались без ночлега или дети-подростки.

Организуются пункты дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания:

- оказывается психологическая помощь людям, которые оказались в тяжелых жизненных ситуациях;

- оказывается реабилитационная помощь всем нуждающимся. Сюда входят следующие группы лиц: инвалиды, несовершеннолетние, пенсионеры и лица с нарушенной психикой и поведением [36].

В данное время в Кыргызстане не очень благоприятная экономическая ситуация, хотя и наблюдается определенная стабильность. Данная ситуация породила острые и масштабные проблемы бедности и безработицы. И как указывают отечественные ученые, падение уровня жизни усугубило ситуацию социального расслоения общества. Согласно Национальной программе поддержки инвалидов, осуществляется помощь со стороны органов социальной защиты.

По данным Нацстаткомитета Кыргызской Республики, в республике насчитывается около 110 тысяч инвалидов, которым необходима помощь в виде: уборки жилья, обеспечения продуктами питания и необходимыми лекарствами. Всего 1064 социальных работников занимаются социальным патронажем. Из этого соотношения видно, что их явно недостаточно, так как более 85 тысяч граждан не получают соответствующей помощи. Согласно действующим нормативам, один социальный работник обязан обслуживать не более 12 человек. Из-за низкой заработной платы происходит высокая текучесть кадров социальных работников, в результате новые сотрудники не успевают овладеть навыками социальной реабилитации.

Но на сегодняшний день государство способно взять под свою защиту лишь малый процент людей, которые нуждаются в поддержке: семьи с низкими доходами, безработные, зарегистрированные в государственной службе занятости, неработающие инвалиды, учащиеся.

В решениях о вопросах социальной поддержки государство является самым главным социальным институтом. С обретением статуса независимости Кыргызской Республики все гарантии социального характера были закреплены в Конституции страны, а главной поддержкой граждан со стороны государства является предоставление различных материальных и денежных льгот, что делает систему социальной защиты одной из главных форм социальной политики государства [61].

Понятие «социальная защита» в Кыргызской Республике появилось относительно недавно, с приходом рыночной трансформации. Это связано с потребностью оказания помощи людям, которые не могут обеспечить себе уровень, характерный для жизни в данной стране. Производным термином от «социальной защиты» является «социальная защищенность», которая представляет собой степень защищенности граждан или определенной группы, оказавшихся в сложных жизненных обстоятельствах. Это инвалиды, безработные, пенсионеры и др. В то время как социальная защита означает намерения государства и других институтов минимизировать влияние факторов, которые снижают уровень жизни как социально уязвимых, так всех прочих слоев населения.

Данные группы факторов действуют по определенным законам и установленным стандартам, поэтому требуется постоянный поиск решений для искоренения проблем, вытекающих из них. Закон утверждает условия, инструменты и методы социальной защиты граждан страны. Главные элементы социальной защиты населения – это система социального страхования и социального обеспечения.

Исходя из экономических возможностей, государственная социальная защита должна обеспечить уровень жизни не ниже установленного законом

прожиточного минимума. В Кыргызской Республике выбран социальный курс развития, он носит постоянный характер и является главной составляющей программ экономических реформ на ближайшие годы и перспективу. Для его осуществления в Кыргызстане проведена большая работа: сформирована нормативно-правовая база для осуществления социальной защиты населения, принят ряд законов социальной поддержки, которые устанавливают основные пути и меры социальной защиты.

С принятием Кыргызской Республикой суверенитета все гарантии и права социального обеспечения были закреплены в Конституции страны, а одной из основных мер социальной защиты населения сегодня является предоставление различного вида льгот и услуг. Среди реализованных программ можно отметить следующие: Национальная стратегия по устойчивому человеческому развитию [49].

Национальная стратегия сокращения бедности, «Здоровая нация», «Манас», «Туберкулез», «Билим», «КадрЫ XXI века», «Маданият», «Аялзат», «Ардагер», «Аракет» и др. В современных экономических условиях важными задачами социальной политики Кыргызстана являются в первую очередь адресная защита малообеспеченных слоев населения, борьба с бедностью и меры эффективной политики занятости, которые стимулируют самостоятельную хозяйственную деятельность трудоспособных граждан.

Основой социальной защиты населения является использование всех имеющихся в республике финансовых источников, в том числе денежных средств, благотворительных фондов, различных пожертвований, иностранной помощи, включая гуманитарную помощь зарубежных стран. Но ограниченность финансовых ресурсов в современных условиях позволяет государству защитить только социально уязвимые слои населения, поэтому целесообразно принять во внимание предложения по дополнительному финансированию за счет средств бюджетов органов местного самоуправления.

В международной практике используются следующие основные

показатели для определения уровня жизни населения и организации системы управления в трудовой сфере: доля оплаты труда в ВВП, соотношение заработной платы и прожиточного минимума, размер ВВП на единицу заработной платы (рубль, сом, доллар) и среднедушевые доходы и т.д. Важное значение в определении уровня жизни играет показатель среднедушевых доходов населения и их распределения по территории страны.

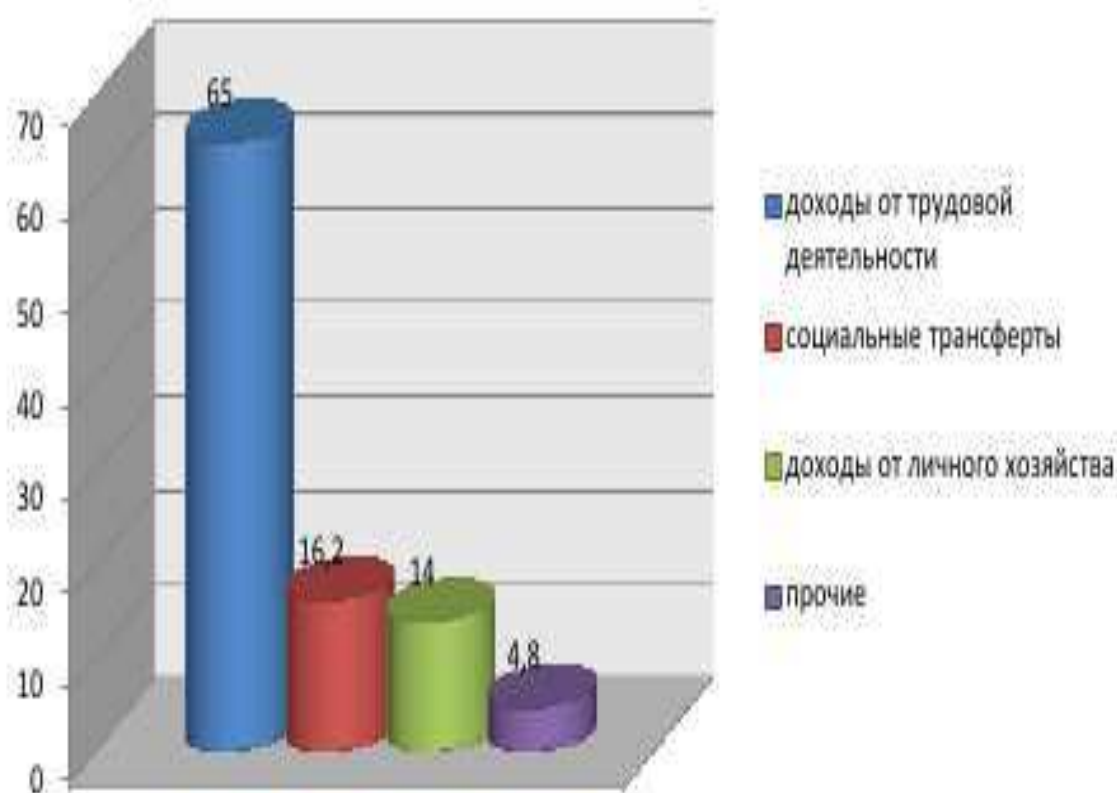


Рисунок 1.2 – Структура среднедушевых денежных доходов за 2019 г.

Их состояние в Кыргызстане свидетельствует об усилении неравенства в процессах перераспределения доходов: средние денежные доходы у 10% наименее обеспеченного населения ниже среднего уровня в 3,5 раза, а у 10% наиболее обеспеченных – в 2,7 раза выше. Используется также и другой показатель для выявления неравенства расходов– это коэффициент Джини, его используют для определения превышения уровня расходов 20% наиболее

обеспеченного и 20% наименее обеспеченного населения.

В Кыргызстане его значение практически стабильное и составляет 4 раза, что характерно как для городских поселений, так и сельской местности. Данный показатель свидетельствует о том, что распределение доходов и богатств не претерпевает существенных изменений, а число семей с низкими доходами увеличивается. Из приведенного рисунка видно, что денежные доходы населения складывались в основном за счет доходов от трудовой деятельности (65,0%), социальных трансфертов (16,2%) и доходов от продажи сельскохозяйственной продукции, произведенной в личном подсобном хозяйстве (14,0%). Для сельского населения доходы в основном складываются от реализации продукции от ЛПХ, а городского – от трудовой сферы [33].

В целом в 2016г. наблюдалось различие в среднедушевых денежных доходах населения в зависимости от места жительства. Самые низкие доходы на душу населения сложились в Нарынской, Джалал-Абадской, Таласской, Баткенской областях и г.Ош. Среднедушевые денежные доходы небедного населения в 2016г. были выше доходов бедного населения в 1,8 раза. Огромная дифференциация в структуре расходов отмечается между жителями городов и сел республики, что обусловлено различиями условий занятости населения и размерами заработной платы как в целом по стране, так и особенно по регионам.

Другим показателем уровня жизни населения является доля оплаты труда в ВВП. Последние десять лет показали, что в устойчиво развивающихся экономически странах значения многих макроэкономических показателей колебались, но доля оплаты труда в ВВП оставалась практически постоянной. Следует отметить, что в развитых странах доля оплаты труда не опускается ниже 60%, а размеры заработной платы позволяют основным группам населения в полной мере удовлетворять различные потребности.

В Кыргызской Республике этот показатель составляет всего порядка

27%. Вместе с тем в мировой практике установлено: уменьшение доли оплаты труда в ВВП ниже 50% – это явный признак нестабильности в экономике. Уровень заработной платы в Кыргызской Республике можно проследить по данным таблицы 2. Приведенные данные свидетельствуют о низком уровне заработной платы, что говорит о серьезных экономических проблемах в стране.

Таблица 1.1 – Среднедушевой доход в Кыргызской Республике, сом в месяц

Показатели	2014	2015	2016	2017	2018
Кыргызская Республика	3 957.5	4 074.5	4 258	4 739.4	5 337.3
Баткенская область	3 655.2	3 693.6	3 794	4 450.1	4 978.3
Джалал-Абадская область	3 264.2	3 322	3 534.8	3 907.2	4 838.7
Иссык-Кульская область	4 115	4 041.6	4 517.1	4 693.5	5 510.1
Нарынская область	3 339.7	3 308.8	3 645.5	3 885.1	4 189
Ошская область (до 2013 г.)	3 899.7	4 199.2	4 107.8	4 883.4	5 609.1
Таласская область	4 200.4	3 597.1	3 770.2	4 163.3	4 344.4
Чуйская область	4 269.2	4 449.3	4 838.4	5 196.2	5 759.6
г.Бишкек	4 821.4	5 127.3	5 331.7	5 860	6 100.7
г.Ош	3 773	3 711.5	3 787.6	4 138	4 517.8

Таблица 1.2 – Заработная плата по территории Кыргызской Республики, сом

Показатели	2014	2015	2016	2017	2018
Кыргызская Республика	12 285	13 482.8	14847.3	15 670	16 427
Баткенская область	8 903	9 468	10 093	10 486	11 026
Джалал-Абадская обл.	10 877	12 035	13 277	13 939	14 600
Иссык-Кульская обл.	17 192	17 979	19 800	21 543	21 397
Нарынская область	11 013	12 724	13 991	14 340	14 925
Ошская область	8 141	8 708	9 950	10 180	10 307

Галасская область	9 192	9 882	10 625	11 295	12 511
Чуйская область	10 303	11 288	12 554	13 391	14 114
г.Бишкек	14 865	16 526	18 185	19 336	20 517
г.Ош	10 578	11 894	13 008	13 274	13 804

В Кыргызской Республике этот показатель составляет всего порядка 27%. Вместе с тем в мировой практике установлено: уменьшение доли оплаты труда в ВВП ниже 50% – это явный признак нестабильности в экономике. Уровень заработной платы в Кыргызской Республике можно проследить по данным таблицы 1.2. Приведенные данные свидетельствуют о низком уровне заработной платы, что говорит о серьезных экономических проблемах в стране. В Кыргызстане заработная плата все больше отрывается непосредственно от сферы трудовых отношений и не выполняет своих функций. В таких условиях необходимо вернуть заработной плате ее основные функции. В современных условиях рыночной экономики государства развитых стран используют полную гамму рычагов, которые позволяют влиять на уровень и динамику оплаты труда, законодательно устанавливая минимальный уровень заработной платы (МЗП) [27].

Минимальная заработная плата, прежде всего, должна обеспечивать минимальные физиологические потребности человека (в пище, одежде), но она всегда должна стремиться к социальному минимуму, обеспечивая базовую защиту населению. Международная организация труда предлагает, чтобы показатель минимальной заработной платы был не менее 50% средней заработной платы по стране, это бы предоставило возможность населению достичь качественного уровня жизни. В европейских странах минимальная заработная плата устанавливается в размере 35–40% от средней заработной платы. Данные таблицы 1.2 свидетельствуют о том, что уровень минимальной заработной платы не обеспечивает не только воспроизводство рабочей силы, но и простое биологическое выживание, она

не обеспечивает и функцию социальной защиты – борьбы с бедностью, уровень которой в стране остается высокий, что видно из следующей таблицы.

Таблица 1.3 – Уровень бедности в Кыргызской Республике

Показатели	2014	2015	2016	2017	2018
Кыргызская Республика	30.6	32.1	25.4	25.6	22.4
Баткенская область	40.7	41.2	37	40.5	33.8
Джалал-Абадская область	46.4	45.1	32.2	32.6	32.2
Иссык-Кульская область	26	28.9	24.7	24.2	21.5
Нарынская область	30.6	38	37.8	29.2	30.6
Ошская область (до 2013 г.включая г. Ош)	31.7	28.9	22	14.3	14.8
Таласская область	19	21.5	18.1	20.7	22.1
Чуйская область	21.6	24.8	30.3	33.3	15.6
г.Бишкек	17.6	23.5	9.8	15.9	15.4
г.Ош	33.4	38.3	24.6	33.5	35.5

Данные таблицы 1.3 свидетельствуют о том, что уровень минимальной заработной платы не обеспечивает не только воспроизводство рабочей силы, но и простое биологическое выживание, она не обеспечивает и функцию социальной защиты – борьбы с бедностью, уровень которой в стране остается высокий, что видно из следующей таблицы. Согласно данным таблицы 1.3, прослеживается тенденция снижения уровня бедности по республике на 4,7% по сравнению с 2012 годом, но этот показатель значительно выше порогового значения уровня бедности, который по мировой практике равняется - 8–9%.

Таблица 1.4 – Уровень безработицы за 2014–2018 гг. (в%)

Показатели	2014	2015	2016	2017	2018
Кыргызская Республика	8	7.6	7.2	6.9	6.2
Баткенская область	12.6	10.9	10.2	9.9	9
Джалал-Абадская область	7.6	7.7	7.5	7.2	6.2
Иссык-Кульская область	9.3	9.1	8.9	8.7	8.4
Нарынская область	9.7	9.3	9	8.8	8.8
Ошская область	6.6	6	5.5	5.1	4.2
Таласская область	3.9	3.3	2.8	2.5	2.5
Чуйская область	8.9	8.6	8.4	8.1	7.3
г.Бишкек	8.9	8.1	7.7	7.3	6.6
г.Ош	4.2	3.9	3.6	3.5	3

Этот показатель считается «естественным» уровнем бедности в развитых странах. В Кыргызстане уровень бедности выше в 4 раза. Одной из основных причин бедности является незанятость населения. При этом отметим, что по данным таблицы 1.4, уровень общей безработицы колеблется всего в пределах от 7% до 8%. Анализируя таблицу 1.4, можно заметить, что самый высокий процент безработицы приходится на южные регионы республики.

Основной причиной незанятости в Кыргызской Республике является дефицит эффективных рабочих мест, что зависит от низкого уровня развития экономики. Но при этом следует отметить, что региональные службы занятости осуществляют крупные мероприятия совместно с работодателями, которые нацелены на рост числа трудоустроенных безработных, формируют банк свободных вакансий в разрезе определенных профессий, проводят ярмарки вакансий для различных категорий безработных, организуют общественные работы, то есть осуществляются

мероприятия активной политики на рынке труда. Цель данных мероприятий: рост занятости населения, сокращение бедности и оказание социальной помощи в форме выплаты пособия по безработице .

Государство оказывает финансовую поддержку безработным, которые желают заняться предпринимательством: им обеспечивают учредительные взносы, выдают микрокредиты из Фонда содействия занятости, осуществляют подготовку и переподготовку кадров из числа безработных. Одной из важных целей государственной социальной политики является обеспечение высокого уровня занятости населения на эффективных рабочих местах и снижение бедности. В то же время следует подчеркнуть, что социальная защита населения в республике находится на низком уровне и слабо выполняет свои социальные функции.

Так, например, в Кыргызстане уровень общей безработицы в 2019 году составил 7,6%, а официальная безработица (количество безработных, зарегистрированных в службе занятости) составляет только 2,2%. Такая ситуация сложилась потому, что пособие по безработице в республике составляет 250 сомов или 3,5 долл. США (современный обменный курс составляет 70 сомов за доллар), причем право на получение данного пособия имеет безработный, если он уплачивал взносы в Соцфонд в течение года. Или другой пример. Пособие в случае утраты кормильца составляет 1500 сомов на каждого нетрудоспособного члена семьи. Основной причиной такого состояния является дефицит денежных средств государственного бюджета республики. Поэтому решение проблем социальной защиты населения зависит от уровня развития экономики страны. Из проведенного анализа состояния рынка труда и социальной защиты населения следует вывод, что снижение бедности, повышение занятости и снижение безработицы, повышение заработной платы – это ключевые показатели социальной политики, которые являются индикаторами, характеризующими эффективность проводимой социальной политики, а также способствуют выявлению основных направлений ее

дальнейшего развития в условиях рынка и формирования социально-ориентированной экономики для обеспечения эффективной системы социальной защиты населения. Социальные последствия проведения радикальных экономических реформ в Кыргызстане проявились в снижении уровня жизни населения, росте безработицы и бедности населения, особенно в сельской местности. Для ликвидации негативных последствий в развитии социальной политики в Кыргызстане активно осуществляются преобразования социальной сферы, которые в качестве основной задачи поставили сокращение бедности населения, поскольку в Кыргызстане бедность – это массовое явление, которое обусловлено внутренними и внешними причинами.

Бедность распространена в основном в сельской местности, нежели в городской. В наше время категория бедных составляет одну треть населения. В эту категорию входят, во-первых, городские бедные семьи, у которых нет возможности купить одежду, которые нуждаются в питании, часто страдают от недоедания, не имеют возможности дать должное воспитание и образование своим детям [13].

Во-вторых, сельские бедняки, не имеющие скота, проживающие в ветхих домах, не имеющие возможности обрабатывать свои земли, испытывающие постоянно недостаток в питании и одежде. Дети в этих семьях очень часто пропускают занятия или даже бросают школу. В таких семьях возникают конфликты из-за материальных трудностей. Поэтому бедность оказывает негативное влияние на моральное, психологическое, материальное положение всех членов семьи, что особенно плохо отражается на подростках, что мешает им раскрыть свои потенциальные возможности. Поэтому задача демократического государства состоит в том, чтобы сократить число бедных и решить проблемы преодоления бедности и обеспечить социальную защиту населению, оказавшемуся в тяжелых жизненных ситуациях (болезнь, безработица, потеря кормильца и др.). Исходя из всего вышесказанного, необходимо отметить, что на

современном этапе в Кыргызской Республике проблема защиты населения решается на основе Стратегии развития социальной защиты, которая позволяет решать по мере возможности проблемы незащищенных слоев населения. Защита наиболее уязвимых слоев населения – важная задача социальной политики любого демократического государства. Приоритетными категориями граждан, нуждающихся в социальной защите, являются лица с ограниченными возможностями здоровья, пожилые граждане и бедные дети. Основные меры должны быть направлены на адресный, системный и интегрированный подход в решении проблем указанных выше социальных групп, с учетом их основных потребностей, в том числе потребностей, связанных с питанием и продовольственной безопасностью.

Решение поставленных задач приведет к улучшению социальной поддержки и защите нетрудоспособных граждан, лиц с ограниченными возможностями и малообеспеченных семей. Кроме того, что особо важно, повысится общий уровень жизни населения и будут созданы условия для приближения к системе социального государства.

1.3 Влияние законодательства Кыргызской республики на развитие социальной защиты населения .

Действующее социальное законодательство появилось лишь в последние годы, точнее, основные законы были приняты в 1995 г. ньюнктурный характер. Основы для развития социального законодательства были заложены в Конституции

КР 1993 г. Конституция провозглашает Кыргызской Республики социальным государством, что означает охрану труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий

социальной защиты населения. Формулировка статей, посвященных социальной защите населения, особенно наиболее уязвимых групп, а также положения "Права и свободы человека и гражданина" позволяют сделать вывод, что в Конституции КР не содержится реальных гарантий осуществления права на социальное обеспечение, не говоря уже о более широком понятии права на социальную защиту. Законы, принятые в 1995—1996 гг. развивают и конкретизируют положения Конституции

КР и несомненно являются шагом вперед в развитии социального законодательства в Кыргызстане. В законах приводятся необходимые определения; лица, нуждающиеся в том или ином виде социальной защиты, более не объекты, а субъекты правоотношений, возникающих в данной сфере; определены права и обязанности субъектов правоотношений в сфере социальной защиты, в том числе и государства в лице государственных органов и должностных лиц, а также органов местного самоуправления;

предпринята попытка определить правовое положение социальных работников; предусматривается деятельность негосударственных служб социальной защиты.

Статья 9 Конституции провозглашает Кыргызскую Республику социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. По Конституции пожилым гражданам гарантируются равные со всеми гражданами Кыргызской Республики социальные права и свободы. Это – общие нормы, входящие в систему социальных прав пожилых людей. Так, согласно статье 53 Конституции, каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законодательством. В соответствии со статьей 47 Конституции пожилые люди, наряду со всеми, имеют право на охрану здоровья и бесплатную

медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях. Не существует запрета для граждан старшего поколения на образование: статья 45 Конституции гарантирует общедоступность и бесплатность образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях независимо от пола, расы, национальности, отношения к религии и т.д. Важное право предоставлено гражданам пожилого возраста, согласно статье 49 Конституции, каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Доступна всем в соответствии со статьей 40 Конституции квалифицированная юридическая помощь. Наряду с социальными правами статьей 41 Конституции пожилым людям предоставлено право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления [28].

Вышеперечисленные основополагающие конституционные нормы явились базисом для законов, указов Президента Кыргызской Республики, постановлений Правительства Кыргызской Республики и других подзаконных актов в сфере социальной защиты граждан пожилого возраста. Конституционные нормы рекомендуют: обеспечивать граждан пожилого возраста пенсией, социальными пособиями, компенсациями вместо льгот и другими доходами не ниже уровня прожиточного минимума; создавать надежную защиту их сбережений и доходов; регулировать труд и занятость граждан пожилого возраста. Пенсионное законодательство, как акты содержащие материальную составляющую, играют важную роль для пожилых людей, в том числе в их социальной адаптации после выхода на пенсию. В немалой степени реализация этих законов влияет на поддержание пожилыми людьми своего здоровья, взаимоотношений в семье, и на отношение к окружающим, на организацию их отдыха и досуга, на их социальную активность. Современное семейное законодательство республики содержит нормы, которыми устанавливаются обязанности по содержанию, как детей, так и родителей. В статье 92 Семейного кодекса

Кыргызской Республики установлены обязанности совершеннолетних детей по содержанию родителей. На практике в социальных стационарных учреждениях Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики (МТСР) находятся на полном государственном обеспечении пожилые люди, у которых есть совершеннолетние дееспособные дети. Также, статья 94 указанного кодекса, содержит нормы по взаимному содержанию супругов и статья 101 этого же кодекса определяет норму о содержании фактических воспитателей (человек, осуществляющий по личной заинтересованности содержание и воспитание ребенка не менее 5 лет, при этом нет оснований для усыновления или назначения опекуна).

Несмотря на очевидные достоинства действующего социального законодательства, в том виде, в каком оно существует, оно явно относится к "социалистическому наследию" и не отвечает требованиям современного состояния и развития общества. Во многом законы носят декларативный характер, большинство норм являются отсылочными (зачастую, к законам и подзаконным актам, которые еще не приняты) и, следовательно, не имеют прямого действия [2].

Социальные законы, принятые исходя из сиюминутных политических интересов (нередко с нарушениями требований законодательного процесса), как правило, не могут быть применены на практике, не отвечают реальностям, не учитывают специфику регионов, возможности финансового и материального обеспечения принятых законов в регионах и на местах. Социальное законодательство направлено на всестороннюю, эффективную, незамедлительную поддержку населения в случае возникновения трудной жизненной ситуации. Кроме того, идеи социальной политики государства, выраженные в нормативно-правовых актах, призваны подстраховать граждан от возможных трудностей, вследствие чего большое внимание уделяется социальному страхованию и созданию федеральных резервных финансовых фондов. основополагающие идеи и принципы правового положения населения сформулированы в главном законе страны –

Конституции Кыргызской Республике. В Кыргызской Республике охраняются права и свободы граждан, в частности труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Конституция содержит лишь обязательный на всей территории страны минимум социальных гарантий. К источникам права социальной защиты и социального обеспечения кроме Конституции относят и законы КР, а также подзаконные акты (Указы Президента КР, Постановления Правительства, правовые договоры и Акты органов государственной власти). Характеристика системы социального законодательства предполагает определение направлений социальной защиты, в которых реализуется социальная политика государства, в рамках которых осуществляется точечное нормативно-правовое регулирование. Пенсионная система в современном виде включает в себя отношения по формированию, назначению и выплате следующих видов пенсий: трудовой пенсии, пенсии по государственному пенсионному обеспечению. Система пенсионного законодательства обширна и в соответствии с пенсионной реформой 2013 г. включает целый перечень

нормативноправовых актов, регулирующих процесс предоставления пенсий, в зависимости от ряда условий. Закон регламентирует правовые, организационные и экономические основы деятельности по социальному обслуживанию граждан в Кыргызской Республике, т.е. деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам; полномочия государственных и местных органов государственной власти Кыргызской Республики в сфере социального обслуживания граждан, а также права и обязанности получателей и поставщиков социальных услуг [1].

Законы в сфере социальной защиты определяют равный, свободный доступ граждан к социальному обслуживанию вне зависимости от их пола, расы, возраста, национальности, языка, происхождения, места жительства других индивидуальных особенностей человека, принцип адресности помощи, добровольность и конфиденциальность. Особо подчеркивается, что социальное обслуживание основывается на соблюдении прав человека и уважении достоинства личности, носит гуманный характер и не допускает унижения чести и достоинства человека. Законом определены виды социальных услуг, в нем урегулирован процесс организации предоставления социальных услуг, финансирование социального обслуживания и контроль в сфере социального обслуживания. Законом определены виды социальных услуг, оказываемых нуждающимся людям. Также законы направлены

на:

- социально-бытовые, которые направлены на поддержание нормального уровня жизнедеятельности клиента в быту;

- социально-медицинские, направленные на поддержание и сохранение здоровья клиента путем организации ухода, оказания содействия в проведении оздоровительных мероприятий, систематического наблюдения для выявления отклонений в состоянии здоровья;

- социально-психологические, предусматривающие оказание психологической помощи;

- социально-педагогические, направленные на профилактику отклонений в поведении и развитии личности получателей социальных услуг, оказание помощи семье в воспитании детей;

- социально-трудовые, направленные на оказание помощи в трудоустройстве и в решении проблем, связанных с трудовой адаптацией;

- социально-правовые, направленные на оказание помощи в получении юридических услуг;

- срочные социальные услуги, т.е. услуги экстренного характера.

Конкретные виды помощи гражданам оказываются исходя из индивидуальной нуждаемости в социальных услугах. Законом определяются формы оказания социального обслуживания. Оно может производиться в форме социального обслуживания на дому, или в полустационарной форме, или в стационарной форме. Некоторые категории населения (несовершеннолетние дети, лица, пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций и в результате военных действий, бедные) имеют право на получение услуг бесплатно. Суммарная плата за услуги в сфере социального обслуживания не должна составлять более 60% от общего дохода клиента. Законом определен набор социальных услуг, которые предоставляются данным категориям граждан бесплатно (обеспечение лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, предоставление путевки на санаторно-курортное лечение, оплату проезда на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно). Определена возможность получения услуг в натуральной или денежной форме. Закон устанавливает также порядок ведения контроля над лицами, имеющими право на получение государственной социальной помощи. Социальная направленность законодательства является одним из главных показателей уровня развития страны, поскольку непосредственно отражает направления внутренней политики любого современного государства.

2 Современные процессы в развитии и финансировании системы социальной защиты населения Кыргызской Республики

2.1 Особенности государственной финансовой поддержки в сфере социальной защиты населения

Финансирование сферы социальной защиты в республике осуществляется как за счет средств государственного бюджета, так и средств Социального фонда. Расходы Социального фонда (включая выплаты за счет поступлений из республиканского бюджета) в 2018 году по сравнению с 2014 годом увеличились в 1,3 раза. Основной их объем направлялся на выплату пенсий, доля которых в общем объеме расходов Социального фонда в 2018 году составила около 85 процентов.

Таблица 2.1 – Расходы на социальную защиту из средств Социального фонда (млн. сомов).

Период	2014	2015	2016	2017	2018
Расходы всего	37 607,2	39 749,8	42 312,3	46 462,6	50 309,7
из них пенсии	31 368,4	33 345,6	35 613,7	39 125,4	42 689,6

Таблица 2.2 – Расходы на социальную защиту из государственного бюджета

Период	2014	2015	2016	2017	2018
Расходы - всего					
млн. сом	23 333,6	24 841,7	25 009,6	26 922,4	30 374,4
в процентах к ВВП	5,8	5,8	5,3	5,1	5,5
в процентах к общим расходам	19,2	18,5	16,5	16,2	19,2

Количество получателей государственных пособий на конец 2018 года составила 365,2 тыс. человек. При этом, получателями ежемесячного пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей, являются 89,3 тыс. семей, или 276,4 тыс. человек, получателями социальных пособий – 88,8 тыс. человек. За пятилетний период (с 2014 по 2018 годы) размер социального пособия увеличился в 1,3 раза, а размер единого ежемесячного пособия по малообеспеченности - в 1,6 раза, составив на конец 2018 года в расчете на одного получателя 875,7 сома. Численность получателей пенсий на конец 2018 года, состоящих на учете в пенсионных органах Социального фонда и других министерств и ведомств, составила 695 тыс. человек. Средний размер назначенных месячных пенсий за пятилетний период увеличился с 4710 сомов в 2014 году до 5 761 сома - в 2018 году.

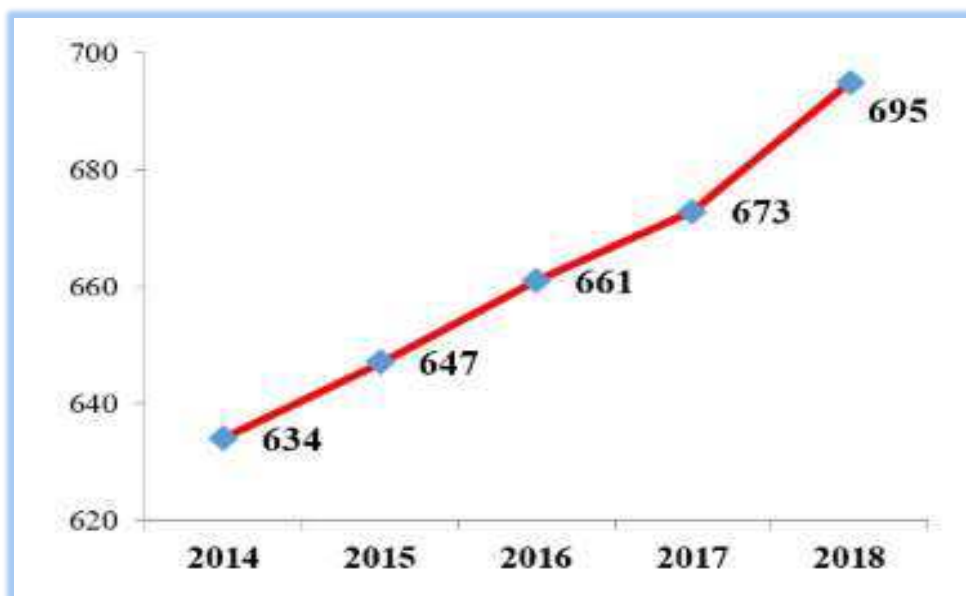


Рисунок 2.1 – Численность получателей пенсий (тысяч человек)

Рассматриваются расходы на социальную защиту с точки зрения системной и общегосударственной перспективы. Она показывает распределение расходов на социальную защиту в рамках общего бюджета Правительства и анализирует тенденции в расходах по различным направлениям сектора социальной защиты, а также по отдельным программам в этом секторе.

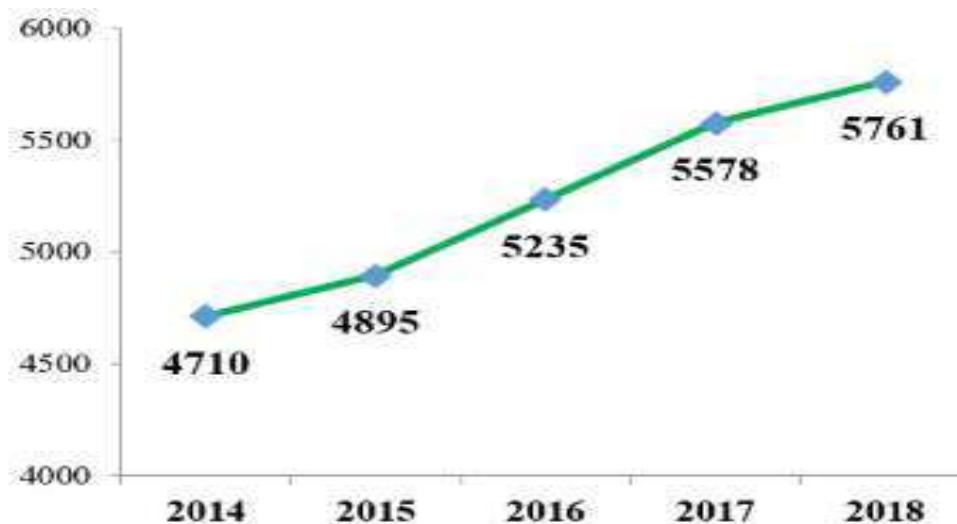


Рисунок 2.2 – Средний размер назначенных месячных пенсий (сомов)

Как показывает график, наибольший размер трудовой пенсии среди

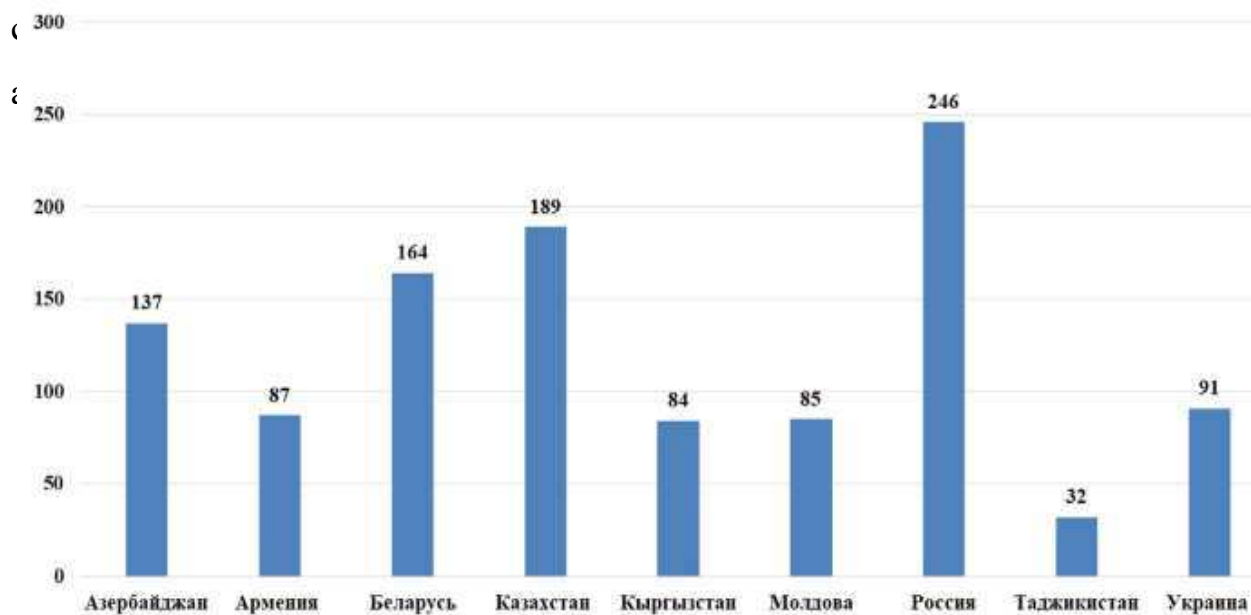


Рисунок 2.3 – Размер трудовой пенсии по возрасту в странах СНГ в 2017 году (в долларах США)

В 2018 году на территории Кыргызской Республики осуществляли деятельность 416 профессиональных союзов, или 55 процентов от общего числа зарегистрированных. Среднегодовая численность занятых в них работников составила 1,3 тыс. человек, а число членов союзов достигло 885 тыс. человек. Профессиональные союзы в 2018 году располагали

финансовыми ресурсами в объеме 552 млн. сомов, основной объем которых (89 процентов) поступил в виде членских взносов. Система и процедуры финансирования социального обеспечения и социальной защиты населения регулируются законами КР. По данным Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики (МТСР), почти половина домашних хозяйств страны поддерживается существующей государственной системой социальной защиты посредством реализации ряда социальных программ, предоставления пособий и льгот, которые имеют разную адресности и эффективности. Источниками оказания государственной социальной помощи гражданам являются средства республиканского бюджета и средства местного бюджета. Местные бюджеты финансируют содержание социальных работников айыл окмоту, оплату льгот инвалидам по зрению и слуху и реабилитированным гражданам, сотрудникам системы МВД, проживающим и работающим в сельской местности, матерям-героиням и чернобыльцам. Что касается финансирования пособий, кроме регулярных и системных выплат государственных пособий из республиканского бюджета, нуждающимся семьям и гражданам от случая к случаю оказывается разовая материальная поддержка из средств, выделяемых органами местного самоуправления, объемы средств дифференцируются в зависимости от финансовых возможностей органов местного самоуправления[39].

Социальная защита является крупнейшим компонентом государственных расходов в Кыргызстане. Расходы на социальную защиту, превышающие размер совместных расходов на здравоохранение и образование, особенно высоки для страны с таким уровнем доходов, какой наблюдается у Кыргызстана. В рамках сектора социальной защиты расходы на пенсионные выплаты перекрывают расходы по всем другим программам. В последние годы расходы на социальную защиту выросли, а способы финансирования меняются. Расходы на пенсию увеличивались значительно более быстрыми темпами, чем взносы в Социальный фонд, в результате чего для выполнения своих обязательств Социальный фонд все больше

полагается на переводы из республиканского бюджета. Устойчивость пенсионной системы является причиной для беспокойства не только для сектора социальной защиты, но и для государственных финансов в целом.

Росту расходов на социальную защиту способствовал существенный рост налоговых поступлений и устойчивая поддержка со стороны доноров. Однако сейчас, когда Кыргызстан достиг статуса страны со средним уровнем дохода, донорская поддержка снижается, а перспективы социальной защиты в отношении получения дополнительного финансирования низки, учитывая долю расходов, уже выделенных для сектора, и более широкую озабоченность по поводу уровня задолженности страны. Государственные затраты на социальную защиту включают в себя программы, предполагающие внесение взносов в систему, (финансируемые за счет целевых поступлений) и программы, не предполагающие внесения таковых, (финансируемые за счет общего налогообложения) [26].

С точки зрения государственных расходов социальная защита является самой большой функциональной группой, включающей как программы, предполагающие внесение взносов в систему, так и не предполагающие внесения таковых. В 2018 году на ее долю приходилось 30% общего числа государственных расходов, что больше, чем расходы на образование (17,0% от общих расходов) и здравоохранение (9,2%) в совокупности. В 2014 году на социальную защиту приходилось 21,7% расходов, но в 2018 году в результате увеличения расходов на социальную помощь эта цифра подскочила и с тех пор осталась на высоком уровне. Следующей крупной функциональной группой являются расходы на социально-экономическую сферу (20,6% расходов в 2018 году), причем в 2014 году эта группа была крупнейшей функциональной группой (23,5%), но в последующем году ее распределение резко сократилось, в отличие от распределения на социальную защиту. Помимо этого, расходы на социальную защиту увеличились и в процентном отношении к валовому внутреннему продукту (ВВП)

. В 2016 году расходы на социальную защиту составили 10,7% ВВП в сравнении с 7,8% в 2014 году. Расходы на социально-экономическую сферу за тот же период снизились с 8,5% до 7,3% ВВП. В период с 2016 года функциональные ассигнования оставались относительно постоянными, и только бюджет образования показывал значительный рост (с 5,4% до 6,5% ВВП в период с 2010 по 2018 год). Расходы на образование в Кыргызстане также высоки, в 2018 году они составляли примерно 19% расходов на этот сектор по сравнению с Россией (7,3%), Узбекистаном (7,9%) и Казахстаном (3,5%) в 2014 году. В 2018 году Кыргызстан потратил от 3% до 4% ВВП на сектор здравоохранения, большая часть этих финансов предназначалась для амбулаторного и стационарного лечения (в том числе в учреждениях первичной медико-санитарной помощи). Для сравнения: в 2014 году Россия потратила 6,2% ВВП, Узбекистан - 2,9%, Казахстан - 2,2%. Классификация расходов отражает то место, которое бюджет отводит социальной защите. Самой большой категорией расходов являются трансферты в домохозяйства, на долю которых в 2018 году приходится 29,7% расходов и 10,5% ВВП. Это указывает на то, что через бюджет производится значительное перераспределение, хотя из-за преобладания пенсионных расходов большая его часть происходит между поколениями работников, а не между группами доходов [70].

Следующими по величине категориями расходов в 2018 году были капитальные затраты (23,6%) и фонд заработной платы в государственном секторе (22,8%), хотя капитальные затраты со временем претерпевают значительные изменения. В период между 2014 и 2019 годами фонд заработной платы колебался между 25% и 29%, частично это происходило из-за разовых увеличений заработной платы; в настоящее время Правительство Кыргызстана стремится сократить размеры фонда. В период с 2014 по 2019 год бюджет товаров и услуг (который в целом отражает расходы государственных служащих на повседневную деятельность) снизился с 21,0% до 16,2%. При расчетах Министерство финансов (МФ)

относит дискреционные расходы к общим расходам, исключая расходы на обслуживание долга, внешнюю помощь и специальные средства. Классифицируя фонд заработной платы в государственном секторе и расходы на социальные нужды как дискреционные, Правительство Кыргызской Республики в рамках существующего объема ресурсов обеспечивает перераспределению расходов значительную гибкость, хотя степень, в которой пенсионные расходы действительно являются дискреционными, заслуживает рассмотрения. С 2013 года доля периодических дискреционных расходов в государственном бюджете снижается, но согласно прогнозам, в период между 2016 и 2022 годами она останется довольно постоянной (на основе оценок среднесрочной бюджетной базы). В 2019 году периодические дискреционные расходы составили 69% от республиканского бюджета, по сравнению с 78% в 2016 году. Большинство расходов распределяется централизованно через республиканский бюджет (65% от общих расходов в 2018 году) и Социальный фонд (24%). В 2018 году местные бюджеты контролировали 14% общих расходов, что соответствует 4,1% ВВП [29].

Районные бюджеты финансируют коммунальные услуги (такие, как вода и отопление) и образование, хотя в 2016 году расходы на образование резко сократились, так как финансовая ответственность за среднее образование была переведена с местного уровня в республиканский бюджет. Местные органы управления также несут ответственность за определенные виды деятельности по социальной защите. Пенсии занимают львиную долю расходов на социальную защиту.

В рамках программ предоставления пенсии, предполагающей внесение взносов в систему, и медицинского обслуживания предусмотрены различные механизмы финансирования, а программы, не предполагающие внесение взносов, включают две категории расходов: государственные пособия и компенсации за льготы.

2.2 Анализ состояния и развитие рынка социальных услуг населению

Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики до 2040 года определила многие приоритеты развития страны. В частности, в сфере защиты самых уязвимых: построение справедливой социальной защиты, защита и продвижение интересов детей и женщин, развитие системы социальных услуг и социального заказа. В Стратегии заложены правильные и эффективные меры. Но реальность их выполнения во многом зависит от того, есть ли в государственном бюджете соответствующие финансовые средства. Так насколько проект бюджета Кыргызской Республики на 2019 год поддерживает приоритеты, заложенные в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы? Понятно, что Стратегия утверждена недавно и у ведомств, скорее всего, было мало времени для перекройки бюджета в соответствии с приоритетами стратегии.

Однако самые важные приоритетные направления должны найти отражение в бюджете. Посмотрим в целом на социальный бюджет страны на 2019 год с точки зрения соответствия его национальным приоритетам и способности защитить интересы уязвимых групп – семей в трудной жизненной ситуации, граждан с ограниченными возможностями здоровья и других. В настоящее время на всех уровнях идет обсуждение проекта закона о бюджете на 2019 год. Из запланированных 161,7 миллиарда сомов расходов на социальную защиту выделяется 13,8 миллиардов сомов и на социальную помощь – 11 миллиардов. Много это или мало? Что необходимо, чтобы деньги «не застревали» где-то на пути к адресату? Система предоставления социальных услуг на местах в Кыргызстане не развита, а в полномочиях органов МСУ отсутствуют полномочия по предоставлению этих услуг. Тем не менее, расходы местных бюджетов на социальное развитие и защиту устойчиво растут. « Это

объясняется тем, что в условиях отсутствия социальных услуг во многих регионах органы МСУ под давлением жителей и обстоятельств увеличивают финансирование данных расходов, однако в каждом конкретном муниципалитете структура и назначение этих расходов существенно отличаются,- говорит эксперт,- Города КР выполняют различный объем обязанностей по финансированию вопросов социальной защиты. Где-то функционируют полноценные учреждения и специальные подразделения мэрии, где-то работает лишь один специалист, а где-то данная функция не финансируется вовсе. Этим объясняется огромный разрыв между лидером рейтинга финансирования функций социальной защиты среди городов – городом Нарыном, где такие расходы составляют 465 сомов на душу населения, и, например, городом Кара-Су, где такие расходы составляют только 17 сомов или в 27 раз меньше!!! Такие разрывы говорят об отсутствии единой политики и системы социальной защиты, создавая неравные условия для граждан, в ней нуждающихся».

Видно, что рейтинг городов по расходам в сомах на социальную защиту (на душу населения в прошлом 2017 году) наглядно делит города на четыре группы или квантили: города без расходов на социальную защиту – 3 города, города, несущие расходы от 17 до 100 сомов, – 9 городов (в 2016 году их было 7), от 100 до 200 сомов – 10 городов, от 200 до 465 сомов – 9 городов.«В мэриях некоторых городов отсутствует городское управление социального развития, и местный бюджет не несет никаких расходов на социальную защиту и развитие. Население данных городов обслуживается районными управлениями социального развития, соответственно, социальные расходы в этих городах финансируются из республиканского бюджета. То есть, налицо несправедливость государственной политики в сфере социальной защиты и социального развития по отношению к разным городам. В городах третьей и четвертой групп имеются социальные расходы из местного бюджета, направленные на поддержку некоммерческих организаций, таких как реабилитационные центры для детей ЛОВЗ и мало.

Еще больший разрыв наблюдается в отношении финансирования расходов на социальную защиту в сельских МСУ. [20]

Так, в 80 раз больше айыльные аймаки Нарынского района финансируют эти расходы, чем сельские МСУ Манасского района. В среднем различие между средними группами составляет 3,8 раза. А вот с городами разница небольшая, в отличие от ЖКХ, не более двух-трех раз, но в целом суммы финансирования совершенно незначительные. Это объясняется тем, что практически все социальные услуги являются вопросом государственного значения, поэтому местные бюджеты не вправе делать такие расходы. Это не было бы проблемой, если бы государство организовало предоставление социальных услуг, но, к сожалению, на 70% территории Кыргызской Республики государственные социальные услуги также отсутствуют. Нельзя умолчать об участившихся случаях закрытия центров социальных услуг, особенно в сельской местности, которые не имеют доступа к финансированию ни из государственного бюджета, ни из местного, хотя эти центры, по сути, выполняют государственные гарантии». Рейтинг районов по расходам сельских МСУ на социальную защиту на душу населения в 2017 году (в сомах) выглядит не лучше . имущих семей».

В 2018 году расходы на выплаты, не предполагающие взносов с систему, составили 10,2 млрд. сомов, или 2,5% ВВП. Рисунок 5 показывает эти расходы, детализированные по типу программы. Рисунок 5 А показывает прямые расходы на социальную помощь, включающие государственные пособия, компенсацию за льготы, программы школьного питания и проведение политики на рынке труда. Рисунок 5В показывает, что для восполнения пробелов в финансировании части системы, предполагающей внесение взносов, эти расходы перекрываются за счет трансфертов в Социальный фонд из республиканского бюджета. Эти трансферты финансируют основную пенсионную составляющую, военные пенсии и

пенсионные надбавки для других назначенных категорий. В расходах на социальную защиту, финансируемую за счет налогов, преобладают субсидии для пенсионной системы.



Рисунок 2.4 - Расходы на социальную помощь, включающие и исключаящие трансферты в Социальный фонд, 2019 год

Государственные пособия. В 2019 году расходы на государственные пособия составили 5,4 млрд. сомов, что представляет собой 3,5% от общего объема государственных расходов и почти 1,3% ВВП. Эти расходы финансировались преимущественно за счет республиканского бюджета. В период с 2014 по 2019 год изменился состав расходов на государственные пособия: с 2014 по 2019 год самой большой программой в отношении расходования средств было ежемесячное социальное пособие (ЕСП),

которое в 2015 году было заменено на программу пособия для малообеспеченных семей с детьми (ЕПМС).

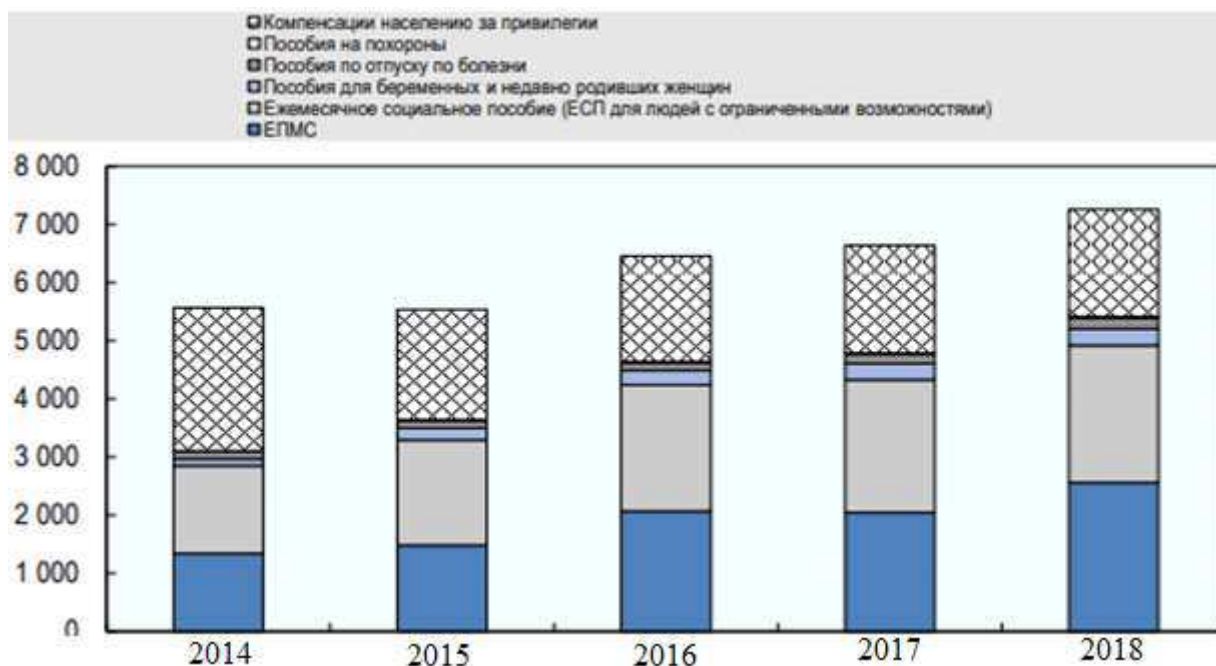


Рисунок 2.5 – ЕПМС стимулирует рост расходов на социальную помощь

В период с 2016 по 2018 год на ЕПМС приходилось 0,5-0,6% ВВП, что составляет 4,1-5,6% от общих расходов на социальную защиту. Рост ассигнований на ЕПМС совпал с сокращением числа получателей. В период с 2016 по 2019 год на ЕСП расходовалось от 0,5% до 0,6% ВВП, что составляло от 5,1% до 5,5% от общих расходов на социальную защиту; более высокие расходы были обусловлены увеличением пособий (для некоторых категорий) и более высоким охватом. Три оставшихся вида государственных пособий (для беременных женщин, на отпуск по болезни и на похороны) охватывают намного меньшую часть получателей, а совокупный бюджет на них в 2019 году составил 0,3% ВВП. Пособия на похороны - единственная государственная программа, которая получает средства как из республиканского, так и из местных бюджетов, на долю которой в 2018 году пришлось 47% расходов.

Компенсации за привилегии. В 2011 году расходы на компенсацию за привилегии составили около 80% от уровня расходов на государственные

пособия в том же году. С тех пор расходы на льготы в номинальном выражении резко сократились - с 2,5 млрд. сомов до 1,8 млрд. сомов в 2018 году, что составило примерно 34% от уровня расходов на государственные пособия. Это снижение является как следствием политического выбора, так и отражает демографические тенденции. Подобное снижение отчасти является естественным, так как число ветеранов Великой Отечественной войны и инвалидов, составляющих значительную часть получателей, со временем сокращается [40].

Другие программы социальной защиты. Система социальной защиты Кыргызстана также включает в себя программы по содействию занятости, помощь в чрезвычайных ситуациях, социальные услуги и интернатные учреждения. В 2018 году расходы на эти программы, которыми управляют различные учреждения, составили 3,2 млрд. сомов, что по данным того года превысило расходы на ЕПМС.

Школьное питание. Все учащиеся 1-4 классов имеют право на завтрак в школе, финансируемый республиканским и местными бюджетами. В 2018 году Правительство Кыргызстана потратило на это 7 миллионов сомов (менее 0,2% ВВП или менее 0,5% от общих расходов). За последние пять лет расходы на программы в реальном выражении были относительно стабильны.

Департаменты социальной защиты и платежные центры. Районные подразделения МТСП и айыл окмоту активно участвуют в предоставлении социальных услуг и осуществлении политики социальной защиты в районах, городах и айыл-аймаках. Ресурсы, выделяемые на эти виды деятельности, крайне низки: с 2016 по 2019 год расходы, предоставляемые департаментами социальной защиты МТСП, составляли в среднем 0,1% ВВП или 0,3% от общих государственных расходов. Информация о расходах на социальную защиту айыл окмоту отсутствует.

Стихийные бедствия. Помощь пострадавшим от стихийных бедствий предоставляется в форме субсидий и займов. В главе 1 отмечается значительный рост подобных чрезвычайных ситуаций в Кыргызстане в последние годы, но размер соответствующих ассигнований не был увеличен. В период с 2016 по 2019 год общие расходы на субсидии и займы колебались между 517 млн. сомов и 700 млн. сомов (0.1%-0.2% ВВП) или 0,3% и 0,4% общих расходов. В среднем за этот период расходы по займам были в пять раз больше, чем расходы на субсидии [60].

Расходы на здравоохранение. Республиканский бюджет финансирует взносы на медицинское страхование детей в возрасте до 16 лет, пенсионеров и получателей государственных пособий. В период с 2016 по 2019 год объем взносов, финансируемых из республиканского бюджета, был заморожен в номинальном выражении на уровне 295 млн. сомов, что привело к 20-процентному снижению в реальном выражении за этот период. В настоящее время расходы на программу составляют менее 0,1% ВВП.

Интернатные учреждения. В Кыргызстане существует несколько типов интернатных учреждений для различных уязвимых категорий (обсуждалось в главе 2): для детей до 3 лет и их матерей (под управлением Министерства здравоохранения), для детей-сирот и подростков (Министерство образования), для детей и взрослых с ограниченными возможностями (МТСП и местные органы власти) и пожилых людей (МТСП и местные органы власти). Расходы МТСП на эти учреждения в номинальном выражении ежегодно увеличивались, но остаются ниже 0,1% от ВВП, или 0,3% от общих расходов. Проведение политики на рынке труда Уровни охвата и финансирования программ по содействию занятости (пособия по безработице, программы общественных работ и профессиональная подготовка) очень низки. В период с 2016 по 2019 год распределение пособий по безработице и программы общественных работ сократились в номинальном выражении, тогда как расходы на профессиональную подготовку сократились в реальном выражении и в течение всего периода

претерпевали значительные колебания. Самой крупной мерой из трех принятых на рынке труда в 2016 году стало выделение средств на программы общественных работ. Иногда местные органы власти вносят в проекты общественных работ дополнительное финансирование.

Социальный фонд является центральным механизмом финансирования социального страхования в Кыргызстане. В 2018 году его годовой расход составил 37,3 млрд. сомов, или 9,2% ВВП - что почти в четыре раза выше расходов на социальную помощь. Социальный фонд состоит из трех компонентов: Пенсионный фонд (который включает в себя компоненты, предполагающие внесение взносов в систему и не предполагающие внесение таковых, а также квази-страховой базовый пенсионный компонент); Государственный накопительный пенсионный фонд ([ГНПФ], финансируемый фондом пенсионной системы) и Фонд оздоровления трудящихся (ФОТ). Помимо этого, Социальный фонд собирает взносы в интересах системы медицинского страхования [10].

В последние годы несоответствие между выплатами из Пенсионного фонда и взносами в него возросло. Хотя уровень пенсионного обеспечения среди пенсионеров близок ко всеобщему, доля взносов в Социальный фонд нынешней рабочей силы гораздо меньше, что является показателем высокого уровня неформальной занятости и эмиграции. Кроме всего прочего, высокими темпами растут и расходы на пенсии военнослужащих, не предполагающие внесение взносов в систему. Финансовое положение Социального фонда в результате ухудшается, и ему требуются куда более крупные трансферты из республиканского бюджета. Эта тенденция подрывает принцип, предполагающий внесение взносов в систему, Социального фонда и ставит под угрозу справедливость системы социальной защиты в целом. Пенсионный фонд. В 2018 году Пенсионный фонд выплатил 41,3 млрд. сомов (включая пенсии по старости, инвалидности и для выживших узников концентрационных лагерей), что составило 89,9% расходов Социального фонда. В 2016-2019 годах расходы Пенсионного

фонда выросли в среднем на ,1% в номинальном выражении, в основном за счет увеличения числа получателей (с 575 000 пенсионеров в 2016 году до 634 000 в 2019 году). За тот же период увеличилась и средняя пенсионная выплата, с 2 886 сомов до 4 710 сомов в месяц. Увеличение расходов не подкрепляется увеличением взносов. Несмотря на то, что в отношении распределительной заработной платы демографические данные Кыргызстана благоприятны, высокий уровень эмиграции и неформальной занятости привел к тому, что отношение плательщиков пенсионных взносов к пенсионерам сократилось от 1:1 к 2:1. Ситуация усугубляется фактом, что Социальный фонд выплачивает пенсии, не предполагающие внесение взносов в систему, и пенсионные надбавки, а также схемой базовой пенсионной составляющей, на которую в 2018 году приходилось 27,4% всех пенсионных выплат; размер пенсии определяется продолжительностью периода внесения взносов, а не их размером. В 2019 году объем этих дополнительных пенсионных выплат был практически равен объему базовых пенсий (7,7 млрд. сомов против 8,6 млрд. сомов) [30].

Самый существенный рост показывают расходы на пенсии военнослужащих, которые являются самой быстрорастущей категорией расходов социальной защиты. Для финансирования основных и дополнительных пенсионных компонентов Социальный фонд все чаще полагается на трансферты из республиканского бюджета (Рисунок 4.8.). В 2018 году на долю взносов приходилось 57% поступлений. Ожидается, что доля доходов Социального фонда, поступающих из республиканского бюджета, в среднесрочной перспективе останется прежней из-за обязательства Правительства Кыргызстана по 100% финансированию базовых пенсионных расходов посредством таких трансфертов. В 2017 году республиканский бюджет достиг цели, которая была поставлена в среднесрочной перспективе по бюджету, принятому в мае 2016 года. В 2018 году трансферты из республиканского бюджета в программы социального фонда в общей сложности составили 16,3 млрд. сомов, что на 60% больше,

чем было потрачено на социальную помощь. Эти трансферты детализированы и отражают высокий рост трансфертов, необходимых для финансирования основного пенсионного компонента. В 2018 году пенсии по старости поглотили 53% этих трансфертов, что значительно превышает показатели 2016 года в 36,4%. Государственный накопительный пенсионный фонд Основанный в 2010 году, ГНПФ является накопительным компонентом Социального фонда.

Он получает взносы в размере 2% от заработной платы от работников-мужчин, родившихся после 1964 года, и от женщин-работников, родившихся после 1969 года. Работники пожилого возраста освобождаются от взносов, поскольку до выхода на пенсию они не успеют выплатить те взносы, которые будут достаточны для получения значимого дохода по достижению пенсионного возраста. Расходы ГНПФ в настоящее время очень низки и составляют всего 0,3% от расходов Пенсионного фонда, но по состоянию на конец 2018 года накоплены активы на сумму 8,2 млрд. сомов. Фонд оздоровления трудящихся Социальный фонд собирает взносы для ФОТ, небольшого накопительного механизма, который управляется Федерацией профсоюзов Кыргызской Республики. ФОТ финансируется за счет взносов работодателей в размере 0,25% от начисленной заработной платы, а его расходы предназначены для осуществления оздоровительных мероприятий, таких как санаторно-курортное лечение и базы отдыха для детей. В 2018 году расходы, связанные с ФОТ, составили 0,05% ВВП.

Расходы на здравоохранение. Кроме того, бюджет Социального фонда собирает с населения взносы на ОМС по ставке 2% от заработной платы, выплачиваемой работодателями. Ставка для фермеров зависит от количества имеющейся у них в наличии земли: в 2016 году она колебалась от 0,05% до 0,3% от среднемесячной заработной платы в каждом районе.

Для индивидуальных предпринимателей она варьировалась от 0,3% до 1% от среднемесячной заработной платы. Другие неофициальные работники также могут участвовать в ОМС с фиксированным взносом в размере 550

сомов. Как и в случае с Пенсионным фондом, медицинская страховка также имеет элемент, не предполагающий внесение взносов в систему, так как ГППП охватывает всех для оказания первичной помощи без доплат; финансирование этого во многом обеспечивается трансфертами из государственного бюджета [40].

ФОМС управляет своими средствами через единую систему, которая объединяет финансовые ресурсы для здравоохранения из государственных бюджетов (республиканский бюджет и местный бюджет Бишкека), обязательные взносы, а также от доплаты со стороны населения. Государственные доходы высоки, но Кыргызстан в значительной степени зависит от иностранной поддержки. Рост государственных доходов привел к увеличению расходов на социальную защиту. Практика показывает долгосрочный рост общих доходов Правительства, которые включают налоговые поступления, взносы в Социальный фонд, неналоговые доходы, доходы от капиталовложений и иностранные гранты. В период с 2005 по 2018 год доходы увеличились более чем в два раза в реальном выражении и выросли с 34,7% до 47,9% ВВП. Доходы Кыргызстана значительно выросли по сравнению с выборкой стран, взятых для сопоставительного анализа (Грузия, Монголия, Российская Федерация, Таджикистан и Узбекистан); в 2019 году Кыргызстан получил наибольшую сумму доходов, представленную в виде доли ВВП. В период с 2005 по 2018 год индикатор плавучести доходов Кыргызстана превысил 1,00, то есть доходы Правительства опережали ВВП. Данные исследований указывают на показатель индикатора в 1,62 для доходов государственного управления и 1,44 для общих сборов налогов (включая взносы в Социальный фонд). Однако эти высокие показатели плавучести в будущем могут не сохраниться. В период с 2005 по 2018 год в экономике наблюдался рост доходов с очень низкого уровня (характерного для периодов экономического перехода) до нынешнего уровня доходов, представленного в виде доли ВВП. В соответствии с международными стандартами, нынешний уровень

является высоким, учитывая уровень дохода на душу населения.

Налоговые сборы достигли пика в 2019 году с 36,5% ВВП, а к 2016 году упали до 24,4%. Неналоговые доходы, напротив, в последние годы продемонстрировали значительный рост: с 5,6% ВВП в 2016 году до 8,1% в 2018 году. Арендная плата за месторождения полезных ископаемых (золото) существенно увеличила рост неналоговых поступлений; в 2018 году Правительство Кыргызстана продало на аукционе права на добычу на втором по величине в стране месторождении золота Джеруй. Косвенные налоги обеспечивают 70% налоговых поступлений Кыргызстана. В 2018 году налог на добавленную стоимость (НДС) на импорт обеспечил 28,4% налоговых поступлений, тогда как НДС на внутреннее производство составил 10,8% от поступлений. Налог с продаж составляет 10,7% налоговых поступлений, а акцизы - 9,3%. Налоги на международную торговлю составили 11,4% от общего объема налогов. Прямые налоги на доходы обеспечили 18,8% от общей суммы налоговых поступлений в 2018 году. Они включают в себя единый 10-процентный подоходный налог с физических лиц (НДФЛ) (в основном для работников формальных, несельскохозяйственных предприятий), налог на прибыль для крупных официальных юридических лиц и упрощенный режим налогообложения для малых и средних предприятий (МСП) и лиц, занятых в неформальной экономике [17].

Налогообложение горнодобывающей промышленности включает отдельный подоходный налог для крупнейшего предприятия страны золотого рудника «Кумтор», а также бонусы и роялти за другие месторождения полезных ископаемых. В 2018 году налогообложение горнодобывающей промышленности обеспечило почти 9,8% от общей суммы налоговых поступлений. В настоящее время установленные законом ставки многих налогов зафиксированы на очень низком уровне с целью улучшения соблюдения требований налогоплательщиков. НДФЛ и налог на прибыль устанавливаются по фиксированной ставке 10%, а НДС составляет

12% (до 2016 года эта цифра составляла 20%). Налог с продаж колеблется от 1% до 5%. Существует также много налоговых льгот для различных типов налогоплательщиков или налоговых баз. Фермеры освобождаются от всех видов налогов, кроме налога на землю, в то время как единственный налог для самозанятых и МСП в неформальной экономике - патент - представляет собой единовременную сумму, установленную на низком уровне, которая изменяется в зависимости от сектора. Эти показатели резко контрастируют с обязательным взносом в Социальный фонд юридическими лицами (27,25% от фонда заработной платы), что является очень высоким показателем согласно международным стандартам, и это удерживает многие предприятия от вступления в формальную экономику. Кыргызстан имеет двухуровневую бюджетную систему: верхний уровень состоит из республиканского бюджета и Социального фонда. Нижний уровень объединяет бюджеты всех местных органов власти. Источниками доходов для местных бюджетов являются:

- местные налоги - в основном налоги на землю и имущество - и неналоговые доходы, отнесенные к этому уровню государственного управления;

- общие налоги (подходный налог, налог с продаж и роялти);

- трансферты из республиканского бюджета категориальные, выравнивающие гранты и взаиморасчеты. На практике только Бишкек имеет независимые источники бюджетных доходов. Все другие местные органы власти в значительной степени полагаются на трансферты из республиканского бюджета. В последние годы, после ликвидации категориальных грантов размер трансфертов из республиканского бюджета резко сократился; в 2014- 2018 годах эти трансферты составили 0,5-0,6% ВВП, тогда как в 2011-2014 годах они составляли 4,5-4,6% ВВП [32].

Иностранная помощь. Официальные трансферты из-за рубежа и внешние заимствования в совокупности удовлетворяют значительную часть потребностей в финансировании Правительства Кыргызстана. С 2009 года

иностранный помощь превысила 16% от общего объема государственных расходов, в отдельные годы достигая 20% государственных ресурсов, что свидетельствует о высокой степени зависимости от внешней помощи. Так как недавно Кыргызстан достиг статуса страны со средним уровнем дохода, его доступ к грантам и кредитованию на льготных условиях значительно сократится. Способность Кыргызстана мобилизовать ресурсы за счет внутренних заимствований ограничена, республика может заимствовать только на льготных условиях. Начиная с 1993 года, Международный валютный фонд (МВФ) почти непрерывно осуществляет программы, не допускающие каких-либо заимствований на неконцессионных условиях на том основании, что Кыргызстан не может себе позволить обслуживать коммерческий долг. Однако в этом отношении есть положительные сдвиги; в декабре 2015 года Кыргызстан впервые в истории страны получил кредитные рейтинги В и В2 от S&P и Moody's соответственно. Эти рейтинги, рассматриваемые как спекулятивные, связаны с высокими процентными ставками при выпуске Правительством Кыргызстана суверенных облигаций.

Внешняя финансовая поддержка создала благоприятную финансовую среду. Затраты на обслуживание долга относительно низки, а процентные платежи составляют небольшую долю общих государственных расходов, что эквивалентно 0,8-1,0% ВВП. За последние три года Правительство Кыргызстана сохраняло небольшой положительный первичный баланс от 0% до 0,7% ВВП. Долговая ситуация в Кыргызстане менее позитивна, что вызвано как долгосрочным долговым бременем, так и краткосрочной макроэкономической динамикой. Несмотря на отсутствие долга на момент обретения независимости, в 1990-х годах уровень внешней задолженности Кыргызстана быстро вырос, что отчасти было вызвано большой заинтересованностью международных доноров в поддержке этого быстрого экономического перехода. В 1999 году внешний долг составил 134% ВВП. После списания долгов в 2001 и 2005 годах, ситуация с

задолженностью улучшилась благодаря улучшению экономических показателей и обесцениванию доллара США (валюты, в которой деноминирован долг Кыргызстана) по отношению к большому числу валют. Кроме того, после долгового кризиса в 2005-2006 году многие донорские организации переключились на предоставление большей доли помощи в виде грантов вместо кредитов.

В результате внешний долг страны в долларовом выражении продолжил расти, но в 2012 году он резко снизился до примерно 40% ВВП, а затем снова вырос. В 2016 году Правительство Кыргызстана ввело предел (потолок) для общего уровня внешнего долга в размере 60% ВВП. В последнее время Правительство Кыргызстана возобновило крупные внешние заимствования, в основном у Правительства Китая на условиях сопоставимых с таковыми Международной ассоциации развития (МАР). Как следствие, в 2017 году размер накопившегося внешнего долга увеличился до 64,5% ВВП, превысив 60%-й потолок. Анализ структуры внешнего долга наглядно показывает, что 98,6% общей задолженности является льготной. Основными источниками этого долга являются Китай, Всемирный банк МАР и Азиатский банк развития. К числу других крупных кредиторов относятся Россия, Япония и МВФ. Займы этих шести кредиторов составляют почти 90% общего государственного внешнего долга Кыргызстана. Долгосрочная зависимость от МВФ напрямую связана со способностью Правительства Кыргызстана

определять собственные политические программы, в том числе политику социальной защиты. Анализ устойчивости долга (DSA), проведенный в 2017 году, вывел заключение, что внешний государственный и официально гарантированный государством долг Кыргызстана останется на уровне умеренного риска долгового бремени, и рекомендовал немедленные меры по его сдерживанию. Девальвация валюты, замедление темпов роста ВВП и ухудшение бюджетного баланса представляют наибольший риск для устойчивости долга. DSA признает, что переводы

денежных средств являются ключевым источником финансирования и ожидает, что они будут расти в ближайшие годы.

2.3. Анализ социально-экономического неравенства доходов населения

Для того чтобы понять влияние социальной защиты на бедность и неравенство, необходимо проанализировать не только тех, кто получает пособия по социальной защите, но и тех, кто платит налоги, которые их финансируют. Путем расчета распределения налогов и трансфертов по распределению доходов можно выяснить как влияние распределения ресурсов фискальной системы, так и ее общее воздействие на бедность. Для определения эффекта «чистой социальной защиты» путем изучения влияния прямых, косвенных и торговых налогов, а также взносов в Социальный фонд в этом разделе используются данные Комплексного обследования домохозяйств в Кыргызстане за 2018 год. Для расчета подоходного налога с населения оно проводит различие между формальными и неформальными работниками и применяет дифференцированные ставки для взносов в Социальный фонд. Затем в рамках анализа сравниваются показатели налогообложения по распределению четырех крупнейших программ социальной защиты: пенсии, ЕПМС, ЕСП и привилегии.

Налоги, уплачиваемые населением, относительно высоки; даже среди самых малообеспеченных децилей налоговые платежи составляют более четверти расходов, что отражает преобладание косвенных налогов среди государственных инструментов получения доходов. Для большей части населения существует небольшая разница в эффективных ставках налогообложения; только для девятого и десятого децилей потребления ставка налога значительно возрастает. Это может быть показателем того, что участие в формальной экономике (и, следовательно, оплата НДФЛ) искажается по отношению к тем, кто находится в верхней части

распределения: 67% из тех, кто работает в формальном секторе, входят в первую пятерку децилей потребления. Общие налоги, уплачиваемые каждым децилем, значительно отличаются от ставки налога. В 2018 году верхнему децилю потребления пришлось оплатить налоги, суммарный объем которых был лишь немногим меньше, чем общее количество налогов, которые выплатили четыре нижних дециля в совокупности [53].

Масштабы бедности показывают индексы численности бедного населения, рассчитанные с использованием национальной черты бедности для тех же сценариев, которые используются для анализа распределения. Бедность резко увеличивается с 32,1% по сценарию базового уровня до 51,9%. что указывает на то, что пособия по социальной защите играют важную роль в снижении уровня бедности. Далее уровень бедности сокращается до 24,6%, подразумевая, что налоги подталкивают около 7,5% населения ниже черты бедности, дальше составляет 31,0%. Это немного ниже базового уровня и показывает, что размер налогов превышает денежные выплаты, получаемые малоимущими людьми. Однако ни в распределение, ни в анализ бедности не включены трансферты в натуральном выражении, такие как государственные расходы на образование или здравоохранение. По данным Всемирного банка, в 2016 году расходы на образование были немного регрессивными, а в расходах на здравоохранение в 2018 году был сделан незначительный уклон в сторону малообеспеченных слоев (World Bank, 2014). Тем не менее, неясно, какой общий эффект был бы в 2020 году с учетом политики, реализованной после проведения этого анализа. Еще один важный момент, который следует учитывать, заключается в том, что налоги и переводы будут варьироваться в течение жизненного цикла, частично благодаря преобладанию распределительной пенсии над расходами на социальную защиту. Бюджетная система может быть более выгодной для пожилых людей, чем для населения трудоспособного возраста (особенно поскольку пенсионные выплаты не облагаются налогом), так что наиболее

значительное перераспределение происходит по горизонтали (между группами лиц с аналогичным уровнем дохода), а не по вертикали (между группами с разным уровнем дохода). Такой вывод согласуется с результатами анализа финансовой ситуации в России (López-Calva et al., 2017). В случае России, в системе социальной защиты которой также преобладают расходы на пенсию, население трудоспособного возраста (и с детьми, и без детей) являются чистыми плательщиками в налогово-бюджетной системе, в то время как пенсионеры являются чистыми получателями, а это означает, что они получают больше, чем вкладывают.

Дисбаланс социального фонда сдерживает увеличение расходов на социальную защиту. В этом отчете определены три основные реформы, необходимые для создания функционирующей системы социальной защиты: частичная универсализация государственных льгот, расширение социальных услуг и существенное увеличение объема программ на рынке труда. Важно отметить, что необходимость увеличения ассигнований на государственные пособия и социальные услуги исключает один из подходов: инвестирование в местную социальную рабочую силу целесообразно для обеспечения эффективного использования средств за счет расходов на выплату государственных пособий, независимо от того, увеличиваются они или нет.

Анализ, содержащийся в этой главе, указывает на то, что из-за общих фискальных ограничений и из-за дисбаланса в Социальном фонде эти основные реформы необходимо будет внедрять постепенно. В 2018 году налогово-бюджетные трансферты в Социальный фонд были на 160% больше, чем расходы на социальную помощь и программы на рынке труда. Эти трансферты должны будут увеличиваться по мере сокращения базы взносов Социального фонда и роста пожилого населения. Дисбаланс между взносами и расходами, вероятно, ухудшится, требуя одного или нескольких из следующих политических ответов: - увеличение ставки взносов в Социальный фонд - более низкие выплаты нынешним и будущим пенсионерам - более крупные трансферты в Социальный фонд из

республиканского бюджета. Ни один из этих ответов не предлагает долгосрочного решения. Увеличение и без того высокой ставки взносов, скорее всего, приведет к тому, что предприятия сократят производство и наем в формальном секторе, что приведет к дальнейшему уменьшению взносов и снижению налоговых поступлений в целом.

Снижение льгот будет иметь значительные последствия для благосостояния, поскольку средний показатель замещения уже упал ниже минимума МОТ. Более высокие трансферты из республиканского бюджета, применяющиеся в настоящее время, будут вытеснять другие расходы на социальную защиту. Потенциал Правительства Кыргызстана для увеличения доходов с целью финансирования более высоких расходов на социальную защиту ограничен. Его доходы высоки по сравнению с доходами стран-соседей, но из-за того, что страна достигла статуса страны со средним доходом иностранные гранты и льготное кредитование не будут предоставлены. Управление государственными расходами на нынешнем уровне вызовет проблемы и может оказать давление на малообеспеченные слои населения, поскольку в настоящее время Правительство Кыргызстана в основном рассчитывает на косвенные налоги.

Смещение налогового комплекса в сторону налогов на доходы может сделать налоговую систему более прогрессивной, но такой подход рискует стимулировать неформальную занятость так же, как и более высокие взносы на социальное страхование. Высокая доля уже выделенных на социальную защиту расходов создает возможность перераспределения ресурсов внутри сектора. Однако для полного использования этого потенциала потребуются перераспределение ресурсов между программами, управляемыми Социальным фондом, и теми, которые управляются МТСП. Перевод пенсий, предполагающих внесение взносов в систему, и квазистраховых пенсий, управляемых Социальным фондом (но финансируемых республиканским бюджетом) в МТСП упростил бы ситуацию. Привлечение этих программ в рамки бюджета МТСП сделает систему более прозрачной путем разделения

различных источников финансирования для различных программ. Это, в свою очередь, будет способствовать общей устойчивости обеспечения социальной защиты и облегчит понимание и оптимизацию его распределительного воздействия. Это также станет важным шагом в восстановлении равновесия в системе социальной защиты, ознаменовав переход от системы, представляющей собой набор вспомогательных мер, к системе, обеспечивающей надлежащий баланс между программами, предполагающими внесение взносов в систему и не предполагающими внесение таковых, в соответствии с потребностями населения и структурой рабочей силы. Однако такая реформа будет весьма спорной с политической точки зрения. Другим средством увеличения расходов социальной защиты на душу населения является общий рост экономики, что увеличивает объем ресурсов, доступных для перераспределения. Поэтому ключевым вопросом является вопрос о том, улучшат ли более высокие расходы социальную защиту в долгосрочной перспективе. Для ответа на этот вопрос большое значение имеет детальное понимание влияния социальной защиты посредством надежного мониторинга и оценки, о чем будет сказано в главе 3.

Даже при предоставлении дополнительных ресурсов, социальная защита должна конкурировать с другими государственными приоритетами и расходами, включая здравоохранение, образование и субсидии на электроэнергию (неустойчивого характера). Основано на методологии, применяющейся в рамках инициативы «Приверженность равенства» (SEQ), которая на сегодняшний день завершена в 39 странах. В своей нынешней форме обеспечение социальной защиты в Кыргызстане неустойчиво как в финансовом, так и в политическом плане. Охват пожилого населения гораздо выше, чем представителей любой другой группы, а расходы на пенсии превосходят расходы по всем другим программам социальной защиты вместе взятым.

3 Совершенствование системы социальной защиты населения Кыргызской Республики

3.1 Расширение практики применения государственного социального заказа

За все годы независимости, то есть за 20 с лишним лет, в Кыргызстане пока не удалось выработать эффективную социальную политику, основанную на активном участии бизнеса и гражданского общества. Наблюдаемые в последние годы политическая нестабильность и неустойчивость в обществе в большей степени связаны с неэффективностью существующей социальной политики. Недостаточный уровень бюджетного финансирования социальной сферы должным образом не обеспечивает социальную защищенность даже наиболее уязвимых слоев населения. На сегодняшний день, наряду с поиском политических решений, новой модели государственного управления, оздоровления и укрепления экономики страны, - критически важным остается вопрос проведения адекватной социальной политики. Без этого трудно представить дальнейшее развитие страны.

Перспективы развития государственной социальной политики Кыргызской Республики находят отражение в соответствующих программных и прогнозных документах. В январе 2013 году Указом Президента Кыргызской Республики была утверждена «Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы» (далее – Стратегия). Одной из целей Стратегии является - восстановление доверия граждан к институтам власти, а также повышение их авторитета у населения путем разработки программ партнерства государственных органов с институтами гражданского общества. Государственные органы и органы МСУ должны осуществлять свою деятельность под пристальным наблюдением гражданского общества. В целях обеспечения прямой и обратной связи предполагается внедрить

методы участия граждан в оценке качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг, взяв на вооружение лучшие международные и национальные практики. Согласно Стратегии, одной из важнейших задач, которые необходимо решить на пути формирования правового государства, является совершенствование системы оказания муниципальных услуг.

Местное самоуправление может и должно передавать решение части социальных вопросов некоммерческим организациям (далее – НКО). Для этого в Кыргызстане внедряется механизм государственного социального заказа (далее – ГСЗ), где заказчиком выступает орган местного самоуправления (далее – МСУ) – мэрия или айыл окмоту (далее – АО), а исполнителем – неправительственная некоммерческая организация.

В Кыргызстане есть большое количество муниципалитетов, которые вполне способны решать самые сложные и жизненно важные проблемы местных сообществ с помощью ГСЗ. На помощь органам МСУ приходят неправительственные НКО, как местные, так и национальные, которые способны выполнить ГСЗ на муниципальном уровне. При этом органы МСУ могут реализовать собственный муниципальный социальный заказ и предоставлять муниципальные социальные услуги, а также могут это делать от имени государственных органов – в случае передачи им соответствующих государственных полномочий по предоставлению государственных социальных услуг.

Применение ГСЗ позволяет повысить количество и качество решения социальных проблем в муниципалитетах Кыргызской Республики, оказать мультипликативное воздействие на качество жизни граждан и создать условия для устойчивого развития страны. В 2017 году была принята новая редакция Закона Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» от 28 апреля 2017 года № 70 (далее – Закон о ГСЗ), существенно повысившая качество правовых условий для применения данного инструмента управления. Принятие новой редакции Закона Кыргызской

Республики «О государственном социальном заказе» от 28 апреля 2017 года № 70 расширяет возможности органов МСУ прибегать к ГСЗ для решения социальных вопросов. Однако практики применения новой редакции данного Закона в стране пока недостаточно. Процедуры закона строгие и требуют от органов МСУ наличия определенного уровня навыков принятия решений, организации работы, нестандартных методов управления.

Предполагается оптимизировать муниципальные услуги посредством формирования единого базового реестра и стандартов муниципальных услуг, установления регламентов их предоставления, а также применение ГСЗ, включая передачу некоторых полномочий по предоставлению услуг социального характера НКО или бизнес сектору.

Кыргызская Республика как суверенное, демократическое, социальное государство проводит государственную социальную политику и стремится создавать действенные механизмы ее реализации в целях полного удовлетворения жизненных потребностей людей, улучшения условий и качества их жизни. В статье 9 Конституции Кыргызской Республики подчеркивается, что « Кыргызская Республика разрабатывает социальные программы, направленные на создание достойных условий жизни и свободное развитие личности...; обеспечение поддержки социально незащищенных категорий граждан...; развитие системы социальных служб...». Социальную политику можно определить как деятельность государства по решению социальных вопросов и формированию перспектив социального развития, направленных на повышение общественного благосостояния, улучшение качества и уровня жизни населения. При этом главной целью социальной политики государства, в условиях рыночной экономики, является создание для каждого трудоспособного гражданина условий, позволяющих ему своим трудом и предприимчивостью обеспечить собственное благосостояние и благосостояние семьи при усилении адресности социальной поддержки слабозащищенных групп населения со стороны государства. Социальная сфера является наиболее приоритетным

направлением в государственной политике Кыргызской Республики, на нужды которой направляется более половины государственного бюджета страны. Так, в 2014 году объем финансирования социально-культурной сферы (образование, здравоохранение, социальная защита, жилищно-коммунальные услуги, организация отдыха и культурно-религиозная деятельность, охрана окружающей среды) планируется в размере 59 565,0 млн. сомов, что составит 53,7 % от всех расходов республиканского бюджета (эта цифра не включает финансирование из местного бюджета).

Основные положения «Стратегии развития социальной защиты населения» и роль НКО в ее реализации во «Всеобщей декларации прав человека» провозглашено, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств с осуществлением, по не зависящим от него обстоятельствам. Соответственно, создание надежной системы социальной защиты населения, способной обеспечить максимально возможную нейтрализацию негативных явлений в экономике, является обязанностью каждого государства, присоединившегося к «Всеобщей декларации прав человека». Законом Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» установлено, что социальное обслуживание населения осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, устанавливающими требования к объему и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания. При этом государство гарантирует каждому гражданину Кыргызской Республики право на социальное обслуживание в государственной системе социальных служб по основным видам социальных услуг. Система социальной защиты включает в себя комплекс мероприятий по выявлению, изучению, профилактике социальных

проблем и предоставлении различного рода социальных услуг пожилым гражданам, лицам с ограниченными возможностями здоровья, детям и малообеспеченным семьям. На сегодняшний день, существующая система социальной защиты в Кыргызской Республике включает в себя, в основном, социальные выплаты и денежные компенсации 3 «Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы», утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года N 11. 4 Статья 25 «Всеобщей декларации прав человека», принятой резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. 5 Закон Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» от 19 декабря 2001 года N 111. взамен услуг в натуральной форме для отдельных категорий населения и отдельные виды социальных услуг, предоставляемые уязвимым категориям населения.

К сожалению, нужно признать, что действующая система социальной защиты и социальных гарантий в Кыргызской Республике не решает всех существующих социальных проблем в стране, не обладает достаточной гибкостью и нуждается в преобразовании. Современная социально-экономическая ситуация диктует необходимость повышения эффективности социальной политики путем концентрации усилий на решении наиболее острых социальных проблем, выработки новых более эффективных механизмов реализации социальной политики, обеспечивающих наряду с высоким качеством социальных услуг населению, - рациональное использование финансовых и материальных ресурсов государства. Комплексное видение государства будущей системы социальной защиты населения отражено Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы (далее – СРСЗН). Актуальность данного стратегического документа обусловлена необходимостью построения эффективной и справедливой системы социальной защиты в стране. В СРСЗН отмечается, что государство признает право человека на

социальную защиту в качестве одной из высших ценностей и будет проводить политику, направленную на утверждение в обществе социальной справедливости. Для этого государством будут реализованы программы поддержки социально уязвимых групп населения. В СРСЗН говорится, что социальная защита населения и обеспечение определенного уровня материального благополучия граждан, развитие социального согласия и солидарности в обществе являются приоритетами государства. Видение будущей системы социальной защиты состоит в том, что ни один человек, нуждающийся в социальной поддержке, не должен оказаться вне системы социальной защиты. Согласно СРСЗН, основная миссия государства в лице уполномоченного органа в сфере социальной защиты населения заключается в обеспечении эффективной социальной защиты и предоставлении доступных и качественных социальных услуг семьям (гражданам) и детям, находящимся в трудной жизненной ситуации [41].

Одной из важнейших предпосылок успешной реализации реформ является совершенствование законодательства в сфере социальной защиты, а также механизмов взаимодействия между государственными органами, органами МСУ и НКО при реализации СРСЗН. Другой предпосылкой является развитие потенциала гражданского общества в оказании социальных услуг и его участие в мониторинге сектора. Одним из путей достижения этого является использование международного опыта с целью разработки инновационных подходов в сфере социальной защиты.

Гражданский сектор может участвовать в процессе усовершенствования законодательства, касающегося социальной защиты, напрямую через реализацию инициатив граждан путем постоянного взаимодействия с государственными органами, участие в процессе разработки проектов нормативных правовых актов по социальной защите, проведение научно-исследовательских работ, связанных с формированием научного подхода к подготовке программ и проектов, участие в независимом мониторинге и контроле эффективности реализации СРСЗН. Возможность

закупок социальных услуг у НКО установлена законодательно, однако, оценить эффективность и качество этих услуг трудно [35].

В стране отсутствуют минимальные социальные стандарты, не отработаны механизмы аккредитации, не определена стоимостная величина социальных услуг. В связи с этим, со стороны государства планируется внедрить систему контроля и мониторинга путем аккредитации и в «Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы», утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 декабря 2011 года N 755. лицензирования негосударственных поставщиков, предоставляющих социальные услуги, в том числе НКО. Важная роль в реформировании социальных услуг отводится подотчетности, прозрачности работы государственных и муниципальных органов власти, предоставляющих данные услуги, то есть добросовестному управлению в сфере предоставления социальных услуг.

Для обеспечения прозрачности системы социальной защиты и снижения уровня коррупции в сфере администрирования государственных финансов планируется: - проведение анализа рабочих процессов в социальной сфере с целью выявления коррупционных зон; - совершенствование внутренней системы оценки и мониторинга эффективности системы социальной защиты; - упорядочение проверок, проводимых в системе социальной защиты, надзорными и фискальными органами; - ротация (перемещение) сотрудников системы социальной защиты; - внедрение системы повышения квалификации сотрудников системы социальной защиты; - внедрение и интегрирование информационных баз данных государственных органов, органов МСУ и НКО, предоставляющих услуги населению;

- опубликование отчетов об исполнении бюджетов всех уровней, а также материалов аудиторских проверок;

- регулярное проведение общественных слушаний по формированию программных бюджетов и эффективности их использования на всех уровнях; - регулярное освещение в средствах массовой информации вопросов предоставления услуг государственными органами, антикоррупционных мероприятий (стенды, телефоны доверия). Реализация ГСЗ позволит создать комплексную систему социальной защиты, посредством:

- совершенствования нормативной правовой базы; - создания системы социального сопровождения детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;

- развития системы социального обслуживания и интеграции ЛОВЗ в общество;

- создания условий социализации и интеграции пожилых граждан в общество;

- усиления адресности предоставления и расширения доступа к социальной помощи социально незащищенным категориям граждан;

- улучшения системы информирования населения.

Также, нужно разработать система индикаторов для мониторинга и оценки прогресса реализации ГСЗ. В процессе мониторинга активное участие будут принимать представители гражданского общества. В конце реализации ГСЗ будет проведена итоговая оценка реализации, по результатам которой предполагается определение дальнейших направлений по улучшению системы социальной защиты с построением концептуального видения развития системы социальной защиты на более продолжительный период. ГСЗ как один из приоритетов реформы социальной политики. Одним из приоритетных направлений деятельности государства по реализации СРСЗН является развитие альтернативных систем оказания социальных услуг, создание условий для появления сети негосударственных учреждений, оказывающих такие услуги. Новым и перспективным направлением, которое должно получить свое дальнейшее развитие, как

один из инструментов взаимодействия государственных органов с неправительственным сектором при предоставлении социальных услуг, является ГСЗ. Расширение выбора граждан и диверсификация форм предоставления социальных услуг на основе активного привлечения к этому НКО - является важной задачей в реформировании системы социальной защиты населения Кыргызской Республики. Развитие механизма ГСЗ, несомненно, будет способствовать повышению потенциала НКО и обеспечению их тесного взаимодействия и сотрудничества с государственными органами и органами МСУ. С принятием Закона о ГСЗ появился новый механизм предоставления социальных услуг, который позволил предоставлять социальные услуги населению на основе конструктивных инициатив граждан и на сегодняшний день требует доработки.

Роль государства состоит в определении приоритетов социальной политики, определении социальных программ для реализации через механизм ГСЗ, их размещении на конкурсной основе среди НКО и контроле за качеством и успешной реализацией проектов по ГСЗ. Когда механизм ГСЗ заработает в полную силу, часть функций государства в социальной сфере будет передана “третьему сектору” (сектору НКО), что снизит административные издержки и позволит более экономно использовать ресурсы. Основной аргументацией повсеместного внедрения механизма ГСЗ является его эффективность, подтвержденная многолетним опытом применения ГСЗ в развитых странах мира. Кроме аргумента об эффективности, существуют также другие аргументы для привлечения НКО к оказанию социальных услуг.

НКО способны более эффективно оказывать услуги населению, чем государственные учреждения, так как быстрее реагируют на возникающие проблемы в обществе. НКО имеют большой опыт по привлечению дополнительных ресурсов для выполнения социальных проектов, что позволяет более эффективно использовать государственное финансирование

и увеличить охват и объемы общественной пользы проектов. К тому же, имея постоянные контакты с населением, НКО могут лучше определить наличие реальных социальных проблем, чем государственные учреждения [26].

Применение ГСЗ можно рассматривать как часть модернизации системы социальных услуг с целью оказания поддержки наиболее социально уязвимым слоям населения. ГСЗ, как общественно-частное партнерство, показывает приверженность Правительства Кыргызской Республики к созданию открытого рынка для оказания услуг нуждающимся гражданам. В СРСЗН подчеркивается необходимость повышения ответственности местных государственных администраций и МСУ за развитие социальных услуг на их территории, а также содержится рекомендация органам МСУ ежегодно предусматривать в местном бюджете средства на финансирование программ (проектов) по государственному социальному заказу. В качестве одной из задач развития социальной защиты в СРСЗН предусматривается «необходимость развития механизмов делегирования оказания части услуг пожилым людям гражданскому сектору через систему ГСЗ». Органы МСУ должны быть заинтересованы в применении данного механизма, так как они лучше всех знают проблемы на местах и могут составлять реальные социальные программы, в соответствии с которыми будут размещаться социальные заказы среди НКО.

Государственный социальный заказ ГСЗ – это форма реализации социальных программ (проектов) и отдельных мероприятий, направленных на решение социально-экономических задач и оказание услуг за счет государственных бюджетных средств. Закон о ГСЗ, регулирует общие принципы, правовые и организационные основы формирования, размещения и реализации социальных программ. Закон направлен на повышение эффективности использования государственных бюджетных средств, выделяемых для решения социально-экономических проблем, и улучшение качества предоставляемых социальных услуг населению.

Целями ГСЗ являются: – решение социально значимых проблем, не охваченных или недостаточно охваченных деятельностью государственных органов; – привлечение в социальную сферу дополнительных людских, материальных, финансовых ресурсов из негосударственных источников; – повышение ответственности исполнителей за целевое расходование выделенных средств; – повышение адресности мер социальной защиты; – создание правового механизма для эффективного и непрерывного предоставления социальных услуг населению; – продвижение конкуренции между исполнителями социального заказа и повышение качества социальных услуг; – эффективное использование государственных средств; – создание рынка по предоставлению социальных услуг. ГСЗ – это новый подход к решению социальных проблем в стране.

Если раньше государство пыталось решать социальные проблемы традиционным способом – только путем создания государственных учреждений (имеющих персонал, соответствующие помещения, постоянное финансирование из государственного бюджета и т.д.), то после совершенствования механизма ГСЗ у государства появится возможность решать социальные проблемы альтернативным путем, - не создавая постоянные учреждения, - через предоставление грантов на конкурсной основе НКО [37].

В рамках ГСЗ государство определяет наиболее насущные для общества социальные проблемы, выделяет для решения этих проблем финансирование и объявляет конкурс среди НКО, которые, в свою очередь, составляют свои проектные предложения по решению данных социальных проблем и направляют их конкурсной комиссии. При определении победителей конкурса решающую роль играют эффективность предлагаемых путей достижения целей конкурсной программы, способность НКО реализовать предлагаемый ею проект и другие факторы. Конкурсная комиссия рассматривает поступившие предложения и определяет победителей конкурса, с которыми государственный орган заключает

договоры о реализации социальных проектов. В договоре описываются условия проекта, который подлежит реализации НКО и условия финансирования данного проекта со стороны государственного органа. Для того чтобы гарантировать партнерские отношения между сторонами, условия договора социального заказа обсуждаются обеими сторонами, а не навязываются исполнителю без его согласия. ГСЗ является также одним из новых механизмов взаимовыгодного сотрудничества государственных органов и организаций гражданского общества во благо народа.

Государственные закупки - приобретение закупающей организацией товаров, работ и услуг методами, установленными в Законе Кыргызской Республики “О государственных закупках”, финансируемое полностью или частично за счет государственных средств.¹⁰ Закон Кыргызской Республики “О государственных закупках”, принятый 24 мая 2004 года №69 (далее – Закон о государственных закупках), устанавливает общие правовые, экономические и технические принципы закупок товаров, работ и услуг государственными органами, органами МСУ, государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями, службами и фондами, а также акционерными обществами, в которых имеются государственные или муниципальные доли [53].

Сравним ГСЗ и государственные закупки. Целями Закона о государственных закупках являются:– обеспечение максимальной экономичности и эффективности закупок; – расширение участия и развитие конкуренции между поставщиками (подрядчиками) в процессе осуществления закупок; – обеспечение справедливого отношения ко всем поставщикам (подрядчикам); – обеспечение открытости процедур закупок. При осуществлении государственных закупок закупающая организация заранее знает наименование, количество и другие характеристики того, что она хочет купить и объявляет тендер (конкурс) среди поставщиков и подрядчиков. Поставщики предлагают цену и определенное качество товаров, работ и услуг. При определении победителя

тендера главным критерием является соотношение цены и качества предлагаемых товаров, работ и услуг. Отличия ГСЗ от “государственных закупок”. Отличий между государственными закупками и ГСЗ довольно много. Ниже приведены наиболее существенные из них. Отличия по предмету закупок. Если в процессе государственных закупок приобретаются товары, работы и услуги на любые нужды закупающей организации, независимо от их характера, то при ГСЗ приобретаются только социальные услуги в сферах перечисленных в статье 5 Закона о ГСЗ. Отличия по способу закупок. Если в процессе государственных закупок закупающая организация заранее знает о том, что она хочет купить, то при ГСЗ государственный или муниципальный орган знает только цели, которые хочет достичь, но не знает - каким путем достичь этих целей. Пути достижения этих целей предлагаются НКО - участниками конкурса. Отличия по способу определения победителей конкурсов/тендеров. Если в процессе государственных закупок, при определении победителя тендера, главным критерием является соотношение цены и качества предлагаемых товаров, работ и услуг, то при ГСЗ, при определении победителей конкурса, решающую роль играют эффективность предлагаемых путей достижения целей конкурсной программы, способность НКО реализовать предлагаемый ею проект и другие факторы.

Одним из важнейших вопросов, связанных с предоставлением социальных услуг, является их финансирование. Основной вопрос заключается в том, кто оплачивает предоставление социальных услуг, из каких источников, и каков механизм такого финансирования. Кроме того, успешная реализация государственной политики зависит от эффективной работы бюджетной системы, которая, в свою очередь, является признаком целостности государства и стабильного состояния общества [72].

Бюджетная система Кыргызской Республики состоит из республиканского и местных бюджетов. Республиканский бюджет - это бюджет центральных органов власти, то есть Правительства, а местные

бюджеты - это бюджеты местных сообществ. Республиканский бюджет и местные бюджеты составляются и утверждаются сроком на три года - очередной бюджетный год и два последующих прогнозируемых года. Республиканский бюджет разрабатывается Правительством и утверждается Жогорку Кенешем Кыргызской Республики (Парламентом). Республиканский бюджет после утверждения Парламентом и подписания Президентом становится законом, обязательным для исполнения. Из республиканского бюджета финансируются расходы на содержание центральных органов власти. Местные бюджеты - одна из составных частей бюджетной системы Кыргызстана и являются наиболее действенным инструментом реализации социально-экономической политики через органы власти на местах. Управление бюджетными средствами осуществляется в соответствии с установленными процедурами, которые представляют собой бюджетный процесс. Он включает разработку (составление), рассмотрение, утверждение, исполнение бюджетов и контроль над их исполнением. В статье 8 Закона о ГСЗ определяется, что финансирование программ (проектов), реализуемых в рамках ГСЗ, осуществляется за счет республиканского и местных бюджетов Кыргызской Республики в виде предоставления грантов. Для увеличения общественного благосостояния, Министерству образования и науки, Министерству здравоохранения, Министерству культуры и другим министерствам и ведомствам Кыргызской Республики стоит также внедрить ГСЗ в своей деятельности как эффективный механизм для достижения общественно -полезных целей путем реализации социальных проектов. Органы МСУ также имеют право ежегодно предусматривать в местном бюджете средства на финансирование программ (проектов) по ГСЗ.

Целью политики государственных расходов на 2014-2016 годы, в соответствии с Бюджетной резолюцией Кыргызской Республики на 2017 год и прогноз на 2015-2016 год, будет сохранение социальной направленности государственных расходов, наряду с сокращением неэффективных и

неприоритетных расходов. Согласно среднесрочному прогнозу бюджета на 2014-2016 годы доля социального сектора занимает более 50 процентов в общих расходах государственного бюджета [19].

Ожидается ежегодный рост расходов социального сектора (в среднем за год)[8]: в здравоохранении - 108,5%, в образовании - 112,6%, в социальной защите - 108,3%, в культуре - 112,3%. На практике же, наблюдается низкий интерес к ГСЗ в целом. Хотя, даже при отсутствии собственных финансов, органы МСУ могли бы играть важную роль, оказывая разнообразную поддержку исполнителям ГСЗ, а также определяя потребности в социальных услугах и осуществляя функции контроля над качеством предоставляемых услуг на территории ответственности органа МСУ. В целях повышения качества, доступности и эффективности предоставления, государственных и/или муниципальных услуг, государственные и муниципальные учреждения могут передавать государственные и муниципальные услуги на исполнение частным юридическим и физическим лицам с передачей средств и источников финансирования». Благодаря данной норме система государственных и муниципальных услуг становится более гибкой и создает условия для широкого применения механизма ГСЗ.

Начиная с 2012 года выбранные темы, определенные в рамках ГСЗ, базируются на основе Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012 - 2014 годы. Другим интересным аспектом существующей практики ГСЗ является географическое распределение средств. Если предположить, что количество людей, нуждающихся в социальных услугах, пропорционально населению, то средства, выделяемые на ГСЗ, правомерно распределять соответственно численности населения, взяв за основу административные границы областей, чтобы соблюсти принцип социальной справедливости и равенства. Финансирование программ (проектов), реализуемых в рамках государственного социального заказа,

осуществляется за счет республиканского и местных бюджетов Кыргызской Республики в виде предоставления грантов. В республиканском бюджете Кыргызской Республики ежегодно предусматриваются средства на финансирование программ (проектов) по государственному социальному заказу.

Органы местного самоуправления имеют право ежегодно предусматривать в местном бюджете средства на финансирование программ (проектов) по государственному социальному заказу. В нормативных правовых актах регулируются следующие положения по финансированию: Финансирование проектов, реализуемых в рамках ГСЗ, осуществляется в виде предоставления грантов. В республиканском бюджете Кыргызской Республики ежегодно предусматриваются средства на финансирование проектов по государственному социальному заказу.

Предоставление финансовой поддержки социальных проектов осуществляется на основе договоров, заключаемых между Заказчиком и Исполнителем, прошедшим конкурсный отбор. Заказчик проверяет правильность составления расчетов, представленных исполнителем социального заказа. Заказчик составляет сметы расходов по каждому социальному проекту, утверждает их. После согласования смет расходов с Министерством финансов Кыргызской Республики, Заказчик выписывает бюджетные поручения на требуемую сумму для финансирования отобранных социальных проектов. Министерство финансов Кыргызской Республики открывает гранты для финансирования социальных проектов. После открытия кредитов Заказчик перечисляет ассигнования на выплату целевой финансовой поддержки на расчетные счета Исполнителя социального заказа. В целом, прописаны все процедуры, а в приложении к договору составляется график финансирования. На практике

На практике дело с финансированием ГСЗ обстоит чрезвычайно плохо. После получения сертификатов некоторые НКО получают финансирование

немедленно, некоторые – спустя какое-то время, а отдельные НКО длительное время остаются в неведении – когда же будет открыто финансирование. Если при этом НКО не прекращает деятельность, требующую ежедневных расходов, например, на питание, не говоря уже о 42 заработной плате персоналу, то они попадают в ситуацию личной ответственности, как за сотрудников, так и за получателей услуг. По информации НКО, в это время они пытаются получить какие-то объяснения от МСР, но это не всегда удается.

Существует несколько стратегий НКО по оказанию социальных услуг в случае несвоевременного финансирования: НКО не начинает деятельность, занимая выжидательную позицию. Как правило, это касается услуг, предоставление которых не носит постоянного характера и/или если НКО полностью зависит от денег ГСЗ. НКО начинает деятельность на свой страх и риск, и если запасы собственных денежных средств ограничены, то постепенно сводит деятельность на нет, теряя специалистов, собранных для выполнения проекта, и доверие со стороны получателей услуг. НКО имеет собственные средства и может оказывать услуги в условиях отсутствия финансирования со стороны государства, и при этом формирует устойчивый иммунитет к партнерству с государством. —

3.2 Пути развития системы государственного социального заказа в Кыргызстане

Социальная сфера Политика социального развития в 2019 году будет и дальше направлена на повышение уровня жизни населения и улучшение положения социально незащищенных категорий граждан, с учетом реальных возможностей государства. Основное внимание будет направлено на вопросы укрепления и развития института семьи, материнства, отцовства и детства, а также обеспечения минимального базового уровня социальной защиты, гарантированного государством. Будет продолжена работа по

оказанию социальной помощи наиболее уязвимым категориям граждан, стимулированию экономической активности трудоспособного населения и оказанию содействия в выходе из трудной жизненной ситуации. Также, усилия будут направлены на развитие и расширение рынка социальных услуг, путем внедрения новых механизмов, в том числе платных услуг, аутсорсинга, государственно-частного партнерства и т.д. Предлагаемые меры направлены на интегрированный, системный и адресный подход к решению проблем социально незащищенных категорий граждан, с учетом их потребностей, в том числе связанных с продовольственной безопасностью и питанием, а также внедрением новых форм социальной работы и совершенствованием стандартов социальной защиты населения. В сфере труда и содействия занятости населения в среднесрочной перспективе будет продолжена работа по оказанию содействия занятости населения и созданию условия для обеспечения достойным трудом. Будет проведен комплексный анализ будущей сферы труда, с учетом глобальных вызовов, и определены стратегические цели, приоритетные направления и задачи на среднесрочную перспективу.

Основные приоритетные направления деятельности в сфере содействия занятости определены в Программе содействия занятости населения и регулирования внутренней и внешней трудовой миграции до 2020 года (постановление Правительства Кыргызской Республики от 6 сентября 2013 года № 485) (далее – Программа-2020). Основными целями Программы-2020 являются создание условий для продуктивной занятости населения, снижение безработицы и дисбаланса спроса и предложения на рынке труда путем активизации мер содействия занятости населения, с учетом более полного и рационального использования трудовых ресурсов, защиты прав граждан Кыргызстана, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом [68].

Вышеуказанные цели будут достигнуты в результате реализации конкретных задач по основным направлениям:

- проведение анализа нормативных правовых актов в сфере труда и занятости на соответствие международным нормам;

- создание условий для содействия занятости населения в государственных и негосударственных секторах экономики, включая разработку и реализацию программ социально-экономического развития регионов в целях сокращения уровня безработицы;

- усиление активных мер содействия занятости на рынке труда;

- совершенствование системы анализа и прогноза рынка труда;

- создание условий для развития и жизнедеятельности детей и семей, находящихся в тяжелой жизненной ситуации, и обеспечение предоставления им качественных социальных услуг;

- обеспечение равноправного доступа к базовым услугам и создание доступной среды жизнедеятельности для лиц с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ), пожилых граждан и других маломобильных групп населения, в целях эффективной интеграции их в общество.

В целях реформирования пенсионного обеспечения и предоставления адекватного достаточного пенсионного обеспечения и повышения стимулов для участия граждан ожидается дальнейшее совершенствование системы государственного пенсионного обеспечения:

- будет рассмотрена возможность пересмотра льгот по ставкам тарифов страховых взносов для индивидуальных предпринимателей и крестьянских фермерских хозяйств;

- поэтапное введение минимального страхового стажа для получения права на пенсию от 5 до 20 лет, с каждым годом необходимый минимальный стаж будет поэтапно увеличиваться на один год в течение пятнадцати лет. Граждане получают право на пенсию при условии работы минимум 20 лет;- отмена досрочной пенсии, с уменьшением размера, также позволит мотивировать дольше работать и рассчитывать на больший размер пенсии.

При достигается внедрение механизмов вовлеченности и причастности этом застрахованных к пенсионной системе, что может обеспечить более активное их участие в ее финансировании, стимулирование занятости, что в последующем будет гарантировать достойную пенсию; - индексация страховых частей пенсий будет производиться в зависимости от роста индекса потребительских цен и среднемесячной заработной платы, с учетом финансовых возможностей Социального фонда и др. Вышеуказанные меры позволят достичь справедливости пенсионных выплат в зависимости от продолжительности финансового участия человека в пенсионной системе и оптимизации доли социальных трансфертов из республиканского бюджета. Также предусматривается совершенствование инвестиционной политики, в целях предупреждения возможной зависимости от одного инструмента, путем внедрения в структуру инвестиционного портфеля альтернативных инструментов инвестирования. Кроме того, планируется совершенствование механизма выплаты средств пенсионных накоплений. В настоящее время Закон о ГСЗ реализуется только одним государственным органом - МСР. Закон о ГСЗ предусматривает реализацию ГСЗ почти во всех сферах, в которых работают различные министерства и ведомства социальной направленности, а также органы МСУ. Однако, кроме МСР, остальные министерства и ведомства, и органы МСУ не используют этот механизм [63].

Опросы показали, что существует несколько причин сложившейся ситуации:

- 1) непонимание Закона о ГСЗ представителями других министерств и ведомств, органов МСУ;
- 2) их ошибочное (исходя из названия закона) предположение о том, что Закон о ГСЗ должен реализовываться только МСР;
- 3) ограниченные возможности республиканского и местных бюджетов.

Многие министерства и ведомства просто не осмеливаются просить денег на новые дополнительные расходы, в том числе на финансирование социальных программ через механизм ГСЗ. Не применяется ГСЗ и органами МСУ, хотя в СРСЗН подчеркивается необходимость повышения ответственности местных государственных администраций и МСУ за развитие социальных услуг на их территории, а также рекомендуется органам МСУ ежегодно предусматривать в местном бюджете средства на финансирование программ (проектов) по ГСЗ и в СРСЗН даже ставится конкретная задача «развития механизмов делегирования оказания части услуг пожилым людям гражданскому сектору через систему ГСЗ».

Тем не менее, другим министерствам и ведомствам социальной направленности, а также органам МСУ следует начать применять механизм ГСЗ, так как данный механизм показал свою высокую эффективность на примере МСР, а также других стран, которые уже многие годы применяют его. Используя данный механизм можно достичь поставленные социальные цели с меньшими затратами и получить лучшее качество услуг. Государственные средства для финансирования ГСЗ должны предусматриваться в бюджете каждого министерства и ведомства, оказывающего услуги населению в сферах, выделенных в Законе о ГСЗ, а также в местных бюджетах.

При этом средства для ГСЗ должны предусматриваться отдельной строкой, а не включаться в строку “прочие расходы”, как это делается в настоящее время при выделении средств МСР. Должен быть установлен определенный минимум средств, закладываемых ежегодно в государственный бюджет для финансирования социальных программ через механизм ГСЗ, ниже которого, сумма, ежегодно выделяемая из бюджета на ГСЗ, не должна опускаться. Кыргызстан надеется также на то, что демонстрация эффективности ГСЗ приведет к поступательному увеличению финансирования, как через республиканский, так и через местные бюджеты. Следует также отметить, что в стране пока нет четкого представления о том,

какие услуги могут оказываться негосударственными организациями (в том числе НКО) более эффективно, по сравнению с государственными учреждениями [53].

Необходимо провести оценку перечня государственных и муниципальных услуг и определить те услуги, которые могут быть переданы негосударственным организациям (в том числе НКО), как в рамках механизма государственных закупок, так и через механизм ГСЗ. И самое главное - система ГСЗ должна быть простой, понятной и прозрачной для общества, а исполнение ГСЗ - подлежать качественному мониторингу.

Таким образом, государство не оправдывает ожидания по финансированию и НКО, вместо того, чтобы оказывать делегируемую государством социальную услугу населению, становится заложником ситуации и выступает в роли «попрошайки». Какую бы стратегию не выбрало НКО, задержка финансирования сильно расшатывает доверие НКО к государству. Более сильные и, соответственно, устойчивые НКО предпочитают государству международные организации, чего не скрывали во время полевого этапа исследования.

Кроме того, когда одни выигравшие НКО получают финансирование, а другие – нет, и процесс этот непрозрачен, то слухи о коррупции в МСР начинают обретать плоть. В 2012 г. в условиях дефицита государственного бюджета стало казаться, что социальный заказ – это не более чем пилотный эксперимент, от которого можно отказаться в первую очередь, нарушая права граждан на получение социальных услуг, разрушая доверие к государству и ограничивая развитие рынка социальных услуг, который формируется с большим трудом.

Размещение государственного социального заказа производится в форме открытых публичных конкурсов. При осуществлении исполнителями государственного социального заказа государственные органы и органы местного самоуправления в пределах компетенции, установленной законами Кыргызской Республики, оказывают им информационную,

консультативную, методическую, организационно-техническую поддержку в выполнении программ (проектов) по государственному социальному заказу. Контроль за исполнением государственного социального заказа осуществляется заказчиком, а также иными уполномоченными государственными органами в пределах их компетенции, установленной законодательством Кыргызской Республики. Государственные органы должны обеспечить использование исполнителем бюджетных средств, в соответствии с договором. Контроль государственных органов за использованием бюджетных средств и проектной деятельностью исполнителя должен осуществляться с соблюдением автономии исполнителя. Исполнитель несет ответственность за целевое использование бюджетных средств в соответствии с договором на выполнение государственного социального заказа.

Таким образом, Государственный Социальный заказ - это та необходимая деятельность для эффективной работы социально-культурной сферы, без которой государство не может в полной мере обеспечить финансирование всех субъектов данных отношений. Если конкурсы по ГСЗ будут максимально прозрачны и договора по ним будут выполняться как предписано в нормативно-правовых актах по ГСЗ, то развитие социально-культурной сферы будет происходить на должном уровне.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реформирование экономики, процесс перехода от административно-командной системы хозяйства к рыночной с объективной необходимостью сопровождается появлением безработицы, формированием рынка труда и необходимостью социальной защиты населения. В обществе с рыночной экономикой все члены общества являются владельцами определенной собственности, все обеспечены соответствующими доходами и соответственно имеют достаточные средства и возможности для жизненного благополучия: капиталисты живут за счет прибыли, получаемой на капитал; землевладельцы - за счет ренты, а люди труда - за то, что продают свой труд. Все реализуется на рынке. Трудящиеся тоже вроде такие же собственники как и капиталисты и землевладельцы, и они на рынке труда получают за свой труд все им положенное в виде заработной платы.

Действительно, в рыночных условиях трудящиеся выступают на рынке труда, но, как установил К.Маркс, продают они не труд, а свою рабочую силу как способность к труду, продают ее не на постоянное использование (занятие), а лишь на временный срок. Безработица - естественно присущее, закономерное явление для общества с рыночной экономикой. Но не только. Она также является необходимым условием для развития экономики: в случае расширения производства и роста всей экономики предприниматели должны всегда иметь возможность привлечь дополнительную рабочую силу рынка труда, где предлагают свои рабочие руки незанятые, безработные. Как было уже сказано, безработица для рыночной экономики является неизбежным закономерным явлением, то есть это означает, что рыночная экономика самим ходом своего движения и развития высвобождает работников из производства и других сфер приложения труда и таким образом порождает безработицу. Понять нетрудно, как это происходит.

Капиталисты предприниматели в погоне за максимальной прибылью

должны постоянно сокращать издержки производства товаров - как материальные, так и трудовые. С этой целью внедряется новая, более совершенная техника и технология, более рациональная организация производства. Таким путем снижаются затраты труда и уменьшается потребность в рабочей силе, а часть работников, оказавшаяся лишней, высвобождаются. Рыночная экономика, побуждаемая конкуренцией и капиталом, добивается повышения своей эффективности путем сокращения затрат, в том числе и трудовых затрат. Высвобождение рабочей силы и безработица являются закономерной необходимостью.

Эффективность рыночной экономики невозможна без образования безработицы и, естественно, без ухудшения жизненного положения значительной части населения страны. При переходе стран на рыночные экономические отношения совершенно естественно должны формироваться система социальной защиты населения, адекватная рыночным условиям. Прежде всего предполагается защита людей, высвобождаемых из производства и становящихся безработными вследствие технической и технологической модернизации производства, повышения производительности труда и эффективности экономики, структурных изменений в народном хозяйстве. Если вводится рыночная экономическая система, то, казалось, при формировании социальной защиты населения все должно строиться и выглядеть так, как это представлено в странах с развитой рыночной экономикой. Однако на самом деле в странах с переходной трансформирующейся экономикой формирующаяся социальная защита вынуждена была обратиться на помощь людям, оказавшимся в бедственном положении в силу особенностей перехода на рыночные условия хозяйствования.

Переход совершался очень болезненно и крайне негативно сказался на жизненном состоянии большинства населения. В течение короткого периода - буквально за два три - три года - десятки и сотни тысяч людей лишились работы и заработка. Но это произошло не от того, что производство перешло

на более высокий технико-технологический и организационный уровень, а потому, что оно страшно упало по объемам, по производительности труда, качеству продукции, конкурентоспособности.

В Кыргызстане, например, объем производства валового внутреннего продукта к 1995 году по сравнению с 1990 годом уменьшился наполовину, объем производства промышленной продукции - на три четверть, сельскохозяйственной - на одну треть; в несколько раз упала производительность труда, резко понизилось качество продукции, товары отечественного производства не выдержали конкуренции с поступающими на внутренний рынок импортными товарами. Со временем в странах с переходной экономикой рыночная экономическая система станет на ноги и станет работать в обычном эффективном режиме. Это послужит основой для установления подлинно рыночной и вполне дееспособной системы социальной защиты населения.

Мероприятия по социальной защите в процессе формирования рынка рабочей силы должны осуществляться, по двум направлениям:

- предоставление социальных гарантий занятости высвобожденным работникам и тем, кто впервые вступает в рынок труда;
- обеспечение социальной поддержки безработным .

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Закон КР «О внесении изменений в Закон КР» «О государственном пенсионном социальном страховании» и Закон КР «О пенсионном обеспечении военнослужащих и афганцев. 2004, №12. Ведомости ЖК, 2004, №12.
2. Закон КР о внесении изменений и дополнений в Закон КР «О государственных пособиях в КР» 12 янв. 2002 г. Ведомости ЖК КР, 2002, №7.
3. Нормативно-правовые основы социального обслуживания семьи, женщин и детей / Сборник - М., 1997.-164с
4. Национальная программа преодоления бедности « Аракет» (1998-2005 гг.). Б., 1998.
5. Абалкин Л.И. Логика экономического роста. М.: ИЭ РАН, 2002.
6. Акопов В., Гаджиев Ю. Национальные и региональные модели благосостояния. // Общество и экономика. -№6.- 2002.
7. Архипов И., Большакова А.К. //Экономика. М.: Проспект, 2008.
8. Ашимова А. Трудовая занятость и социальная защита пенсионеров Кыргызстана. Эмгек, 2002, №6.
9. Бабич А.И., Павлова Л.Н. Финансы.- М.: ИД ФБК ПРЕСС, 2000.
10. Бабошкин А.В. Актуарные методы как инструмент обеспечения финансовой стабильности пенсионной системы // Человек и труд.- 2006. - №7.-С.27-28.
11. Бабошкин А.В. Актуальные методы как инструмент обеспечения финансовой стабильности пенсионной системы. // Человек и труд. — 2008. №7. - С.28.
12. Бадя Л.В. Исторический опыт социальной работы в России / Л.В. Бадя, Л.И. Демина, В.Н. Егопшна. М., 1994.-С.126-168.
13. Базаев Д.Г., Токаева Т.И. Доходы населения и формирование прожиточного минимума. Владикавказ, изд-во СОГУ, 2004.
14. Баликоев В.З. Общая экономическая теория .М.,2005.

15. Басов Н.Ф. Основы социальной работы. М.: Издательский центр 1. Академия», 2005.-С. 19.i
16. Барр Р. Политическая экономика. Пер. с фр. В 2-х Т. М., 1995.
17. Бердяев Н. А. О назначении человека. М., 1993.
18. Борисов Е.Ф. Экономическая теория. — М.: Проспект, 2008.
19. Борисов Е.Ф. Экономика — М.: Проспект, 2008.
20. Видяпин В.И., Добрынин А.И., Журавлева Г.П., Тарасевич Л.С. Экономическая теория. М.: ИНФРА-М, 2008.
21. Вернан Х. Микроэкономика. Промежуточный уровень .-М.: Наука, 1992.-С.274.
22. Волгина Н.А. // Проблемы социальной политики. М., 2001.- С.62.
23. Вьюницкий В. И. Что ждет пенсионную систему? // Пенсия. 2007. - №4.
24. Галлиев В.Н. Социальная доктрина в условиях кризисного развития. // Социальная политика и социология ., 2005. №1. - С. 121
25. Гасиева Ж. Мы способствуем укреплению семьи // Осетия, свободный взгляд.- №123. (527). -2011.-С.2..
26. Голикова Т. Пособие по уходу за ребенком вырастает вдвое. // Северная Осетия. -№195 (25489).- 22 октября 2010г.
27. Грязнова А.Г., Соколинский В.М. Экономическая теория. — М.: Издательство « Кнорус», 2006.
28. Гусов К.Н. Право социального обеспечения . 2004.-С. 13.
29. Гутман Г.В. Управление региональной экономикой. — М.: Финансы и статистика. 2001.
30. Дадашев А.З. Налоги и налогообложение. М.: ИНФРА-М. Вузовский учебник, 2008.
31. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка в четырех томах. -М., 1991.
32. Дробозина Л.А. Финансы: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005.
33. Жид П.Л., История экономических учений. // Ш. Жид, Ш. Рист. М.: Экономика, 1995.

34. Жуков В.И. Власть, общество и социальные реформы // Социальная политика и социология. -2005.- №3.-С.17.
35. Жуков В.И. Социальная политика. Парадигмы и приоритеты М., 2000.
36. Зайченко А.С. Социальное обеспечение: пенсии, льготы, пособия // США экономика, политика, идеология. 1989. М. -С.17.
37. Закирова В.М. Семья и социальная политика: к вопросу о дефинизации семейного благополучия// Социальная политика и социология. -2004.-№2.-С.191.
38. Зубкова Т.С. Организация и содержание работы по социальной защите женщин, детей и семьи. М.: Издательский центр «Академия», 2004.
39. Иванов К., Вороненков Ю. Регионы берут займы. // Экономика и жизнь. 1998. -№13.
40. Каберты Н.Г. Браки и разводы в Северной Осетии. Владикавказ, 2008.-С.41
41. Ковалев В.В. Финансы. М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2007.
42. Комарова В. Первые итоги реализации пенсионной реформы. // Финансы. 2005. - №3.
43. Кузьминов Я. Теория и практика перемен. «Эксперт».-№21.-2008.- С.54.
44. Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь. — М., 1994г.-С. 159-152.
45. Леонтьев В. Экономические эссе. Теории, исследования, факты и политика. / Пер. с англ. — М., 1990.
46. Ломакин В.К. Мировая экономика. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1998.
47. Макконелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. Пер. с англ. 14-е изд. VI., 2002.
48. Ш.Мальтус Т. Опыт о законе народонаселения. // Антология экономической классики. В 2Т. — М.: Эконов, 1993. — Т.2.-С.98.

49. Моисеев Н.Н. Человек, среда, общество. М.: Наука, 2002.
50. Морозова Е.А. Социальная защита — анализ современных трактовок. // Социальная политика и социология.- №1.- 2004. -С.23.
51. Николаева И.П. Экономическая теория. Финстатинформ, 2004.
52. Осадчая Г.И. Социальное государство и социальная политика// Социальная политика и социология. -2003.- №4.-С.25-25.
53. О повышении страховой части пенсии: Указ Президента КР 29 марта, 2004 г. Слово Кыргызстана, 2004, 29 марта.
54. Павленок П.Д. Краткий словарь по социологии / Авт.-сост. П.Д. Павленок. М., 2001.
55. Петити В., Смит А., Риккардо Д. Антология экономической классики. — М., 1993.
56. Поляк Г.В. Финансы. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.
57. Прохоров А.М. Советский энциклопедический словарь. М.: Сов . энциклопедия, 1985.
58. Радаев В.В. Экономика переходного периода. М.: Издательство МГУ, 1995.
59. Роик В.Д. Основы социального страхования. М.: Анкил, 2005. - С.256.
60. Ромашов О.В. Социология труда. Учеб . пособие. М., 1999.-С.203.
61. Рубцов А.В. Социально-экономический анализ управления процессом адаптации населения старших возрастных групп // Социальная политика и социология.- М.- №4.- 2003.
62. Рывкина Р.В. Драма перемен. М.: Дело, 2001. -С.225.
63. Савинов А.Н., Зарембо Т.Ф. Организация работы органов социальной защиты. Издательский центр «Академия», 2004.-С.4.
64. Северная Осетия. //События и факты. 2008. №243(24291).-С.3. .
65. Сергеева Т.Ю. Все о пенсиях. М.: Финансы и статистика, 2007.

66. Сидорович А.К. Курс экономической теории: Общие основы экономической теории. Микроэкономика. Макроэкономика. — М.: Издательство «Дело и Сервис», 2007.

67. Словарь по экономике. / Пер. с англ. Под ред. П.А. Ватника. СПб.: Экономическая школа, 1998.

68. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов // М.: Соц-Экгиз, 1962.-С.227.

69. Современный экономический словарь — М.: Финансы и статистика, 2003.

70. Соловьев А.К. Теория и практика применения актуарных технологий в системе ПФР. //Пенсия.- №8, август 2006 г.

71. Социальный вестник пенсионных и социальных фондов стран СНГ и Балтии. -М., 2002г. №1. -С.7-8.

72. Старченко Ю. Национальным проектам — зеленый свет // Владикавказ. -№19 (686).- 18 марта 2011 г. -С.2.

73. Таранова А.М., Птащук А.Ф. Итоги поступления финансовых средств в доходы бюджетов фондов ОМС в 1-ом полугодии 2005 года. // Вестник обязательного медицинского страхования. — 2005. №8.

74. Токаева Т.И. Экономические основы и императивы социальной защиты населения. Владикавказ: Издательско-полиграфическое предприятие им. В. Гассиева, 2008.

75. Торлапов В.А. Об основных направлениях совершенствования правовых механизмов социальной защиты граждан старшего поколения. Материалы международной научно-практической конференции.-М., 2007.

76. Туганова Л.А. Диапазон мер социальной поддержки не сократился // Северная Осетия. -№37 (25331). -5 марта 2011.-СЛ.

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования
кафедра финансов

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

_____ И.С. Ферова
подпись
« _____ » _____ 2020 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ И ЕЁ ФИНАНСИРОВАНИЕ**

38.04.01 «Экономика»
(код и наименование направления)

38.04.01.03 «Государственные, муниципальные финансы и налоговая политика»
код и наименование магистерской программы

Научный

руководитель
Прокопович



26.06.2020

к.э.н., доцент

Д.А.

подпись, дата

должность, ученая степень

Выпускник

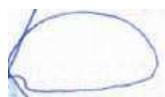


26.06.2020

Ж.Ж. Токторбаева

подпись, дата

Рецензент



26.06.2020

начальник отдела

О.М. Гиесович

подпись, дата

должность, ученая степень

Красноярск 2020