

Вестник Самарского государственного экономического университета. 2021. № 9 (203). С. 9–17.  
Vestnik of Samara State University of Economics. 2021. No. 9 (203). Pp. 9–17.

## МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА

Научная статья  
УДК 369.04(574)  
doi:10.46554/1993-0453-2021-9-203-9-17

### Современный этап финансирования социальной защиты в Казахстане

**Самал Амангельдиевна Машанова**

Западно-Казахстанский инновационно-технологический университет, Уральск,  
Республика Казахстан, samal.kz.79@mail.ru

**Аннотация.** Руководство Казахстана последовательно декларирует приоритет социальных целей в политике и экономике. В международных рейтингах по размеру средней пенсии среди 38 стран Европы Казахстан занимает только 33-е место. Развитие финансов системы социальной защиты в Казахстане находится в русле актуальной научно-практической проблематики. В XXI веке республика сталкивается с проблемами замедления экономического роста, старения населения, с глобализационными вызовами. Попыткой дать ответы на некоторые из них является публикуемое исследование. Его цель – оценка результатов процесса создания системы социальной защиты в Казахстане, а также разработка предложений, направленных на ее дальнейшее развитие. Исследование осуществлялось с использованием методов экономической статистики и математического моделирования. Первые законы в Казахстане были направлены на социальное обеспечение. В настоящее время принято 12 законодательных актов, которые определяют институт социального обеспечения в Республике Казахстан. Социальное страхование уступает в настоящее время социальному обеспечению по объему финансовых потоков, в то же время его институциональное формирование является завершённым. Социальное обеспечение, помощь и льготы финансируются из бюджетной системы и преобладают в составе финансовых потоков социальной защиты. В условиях развивающейся экономики это может привести к финансовой неустойчивости всей системы защиты населения от социального риска.

**Ключевые слова:** финансы социальной защиты, механизмы финансирования, финансовые институты социальной защиты в Казахстане

**Основные положения:**

- ◆ сформулированы особенности и принципы финансов социальной защиты;
- ◆ выявлены тенденции в финансировании социальной защиты в Казахстане;
- ◆ определены направления развития институтов и механизмов финансирования социальной защиты в Казахстане.

**Благодарности:** автор выражает благодарность своему научному руководителю Е.Н. Валиевой и коллективу кафедры финансов и кредита Самарского государственного экономического университета во главе с профессором Т.М. Ковалевой за ценные советы, замечания и организационную поддержку.

**Для цитирования:** Машанова С.А. Современный этап финансирования социальной защиты в Казахстане // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2021. № 9 (203). С. 9–17. doi:10.46554/1993-0453-2021-9-203-9-17.

Original article

## The current stage of financing social protection in Kazakhstan

**Samal A. Mashanova**

West Kazakhstan University of Innovation and Technology, Uralsk, Republic of Kazakhstan,  
samal.kz.79@mail.ru

**Abstract.** The Kazakhstan government consistently declares the priority of social goals in politics and economics. The country ranks only 33<sup>rd</sup> in the international ratings on the size of the average pension among 38 European states. The development of financing for the social protection system in Kazakhstan is in line with the current scientific and practical issues. In the XXI century, the republic is facing problems of a slow economic growth, population aging, and globalization challenges. An attempt to provide answers to some of them is this study. Its purpose is to evaluate results of the process of creating a social protection system in Kazakhstan, as well as to develop proposals aimed at its further development. The research was carried out using methods of economic statistics and mathematical modeling. The first laws in Kazakhstan were aimed at the social security. Currently, 12 legislative acts have been adopted that define the institute of social security in the Republic of Kazakhstan. Social insurance is currently inferior to social security in terms of financial flows, at the same time its institutional formation is complete. Social security, assistance and benefits are financed from the budget system and prevail as part of the financial flows of social protection. In a developing economy, this can lead to financial instability of the entire system of protecting the population from social risks.

**Keywords:** social protection financing, financing mechanisms, financial institutions of social protection in Kazakhstan

### **Highlights:**

- ◆ specific features and principles of social protection finance are formulated;
- ◆ trends in financing of social protection in Kazakhstan are revealed;
- ◆ development directions of financing institutions and mechanisms of social protection in Kazakhstan are defined.

**Acknowledgments:** the author expresses gratitude to his supervisor E.N. Valieva and the staff of the Department of Finance and Credit of Samara State University of Economics headed by Professor T.M. Kovaleva for valuable advice, comments and organizational support.

**For citation:** Mashanova S.A. The current stage of financing social protection in Kazakhstan // Vestnik of Samara State University of Economics. 2021. No. 9 (203). Pp. 9–17. (In Russ.). doi:10.46554/1993-0453-2021-9-203-9-17.

### **Введение**

Социальная политика Республики Казахстан (РК) предусматривает реализацию трудовых прав членов общества, обеспечение их благосостояния и равного доступа к базовым социальным услугам государства, выравнивание уровня доходов домохозяйств. В то же время в XXI веке человечество сталкивается с проблемами замедления экономического роста, старения населения, с глобализацион-

ными вызовами, на которые необходимо дать ответы и предложить решения. Руководство Казахстана последовательно декларирует приоритет социальных целей в политике и экономике (в 2014 г. – равный доступ к образованию и медицинской помощи; в 2018 г. – повышение доходов и качества жизни; в 2020 г. – эффективное использование пенсионных накоплений, рационализация социального законодательства). При этом, если в междуна-

родных рейтингах по уровню финансовой устойчивости пенсионной системы республика занимает 14-е место, то по размеру средней пенсии среди 38 стран Европы только 33-е. Таким образом, исследования, направленные на развитие системы социальной защиты в Казахстане, в том числе ее финансового обеспечения, являются актуальными как на глобальном, так и на национальном уровне.

В статье представлены материалы исследования, задачи которого включают определение сущности и состава финансов социальной защиты, а также оценку достигнутых результатов построения в Казахстане системы защиты населения от риска потери трудоспособности.

### Методы

Исследование базируется на институциональной теории, а также положениях теории финансов социальной сферы. Информационной базой послужили сайты нормативно-правовой системы Эдилет РК, организаций, имеющих полномочия страховщиков, министерства финансов РК. В процессе анализа фактических данных применялись методы группировок, динамического и вариационного анализа, математического моделирования. Использовалось МПО Statistika 6.0.

### Результаты

Исследование теорий социальной защиты населения позволило остановиться на следующих концепциях:

♦ кейнсианский подход – формирование динамического и гибкого механизма выравнивания доходов членов общества [1];

♦ социальная рыночная экономика – создание национальных систем компенсации социальных рисков [2];

♦ институциональный подход – преодоление фиаско рынка на основе создания организаций, деятельность которых определяется законодательством [3].

Основную цель финансов социальной защиты следует определить как выравнивание доходов работающих и неработающих членов общества. Участники отношений в рамках финансов социальной защиты (субъекты), делегированные им полномочия, финансовые обязательства и т.п. должны быть определены законодательством. Нормативные акты призваны установить организационно-правовую форму организаций, ответственных за достижение целей социальной защиты, в том числе за формирование финансовых ресурсов системы, их структуру, функции и т.п. Законодательно определяются лица, защищенные в той или иной форме от социальных рисков. Нормативным актом должен быть определен порядок гарантирования соблюдения узаконенных социальных обязательств. В настоящее время в большинстве стран таким гарантом выступает государство, финансирующее при необходимости социальные расходы из бюджета.

К динамичному, т.е. изменяемому в зависимости от складывающейся экономической ситуации, элементу системы финансов социальной защиты следует отнести используемые механизмы финансирования соответствующих выплат и льгот. Схематично система финансов социальной защиты представлена на рисунке.

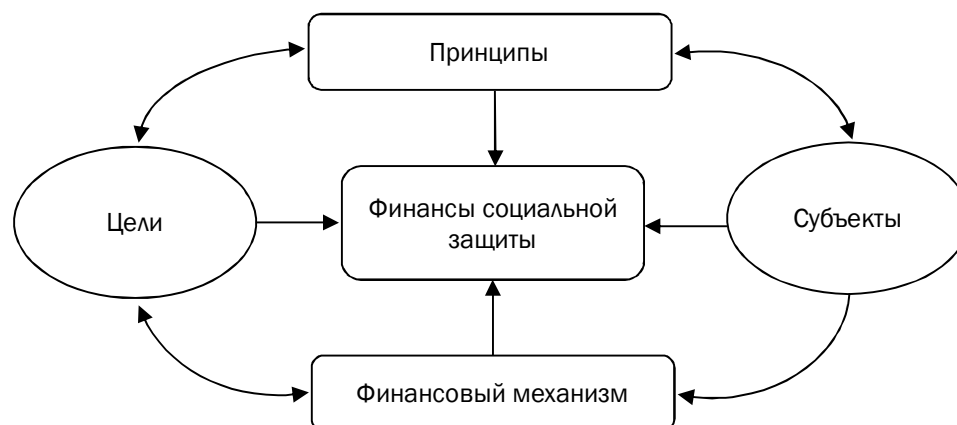


Рис. Система финансов социальной защиты населения

Институциональные основы социального обеспечения в Республике Казахстан

Законодательство	Социальный статус	Категории лиц, получающих поддержку	Виды выплат и льгот	Ответственные структуры
1	2	3	4	5
ЗК РК «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном полигоне» 1992 г.	Пострадавший от ядерных испытаний	Проживавшие и служившие в местах ядерных испытаний	Единовременная выплата, доплата к пенсии и зарплате, дополнительно оплачиваемый отпуск, льготные пенсии по инвалидности и по потере кормильца	Министерство труда и социальной защиты
ЗК РК «О льготах и социальной защите участников и инвалидов ВОВ и лиц, приравненных к ним» 1995 г.	Участник ВОВ	Лица (военные и гражданские) – участники ВОВ, ликвидаторы радиационных катастроф, семьи погибших	Льготы, гарантии. Компенсационное пособие (инвалидам ВОВ). Льготный порядок начисления пособия по временной нетрудоспособности	Министерство труда и социальной защиты. Акимы местных исполнительных органов власти
ЗК РК «О государственном социальном пособии по инвалидности и по случаю потери кормильца» 1997 г.	Инвалид. Потерявший кормильца	Лица, утратившие трудоспособность; инвалиды с детства; иждивенцы, кормилец которых не был застрахован по обязательному социальному страхованию	Пособие по инвалидности. Пособие по потере кормильца	Министерство труда и социальной защиты. Министерство здравоохранения. ГК «Правительство для граждан»
ЗК РК «О специальном государственном пособии в РК» 1999 г.	Имеющий особые военные или трудовые заслуги. Социально неблагополучный (уязвимый)	18 категорий получателей	Специальное государственное пособие	Министерство труда и социальной защиты. ГК «Правительство для граждан»
ЗК РК «О государственном специальном пособии лицам, работавшим на подземных и открытых горных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда или на работах с вредными и тяжелыми условиями труда» 1999 г.	Имеющий необходимый трудовой стаж на вредном производстве	Лица, отработавшие установленное в законе количество лет на производствах, включенных в списки № 1 и № 2	Ежемесячное пособие независимо от зарплаты до выхода на пенсию. Пособие вместо пенсии (по желанию пенсионера)	Министерство труда и социальной защиты. ГК «Правительство для граждан»

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5
ЗК РК «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями» 2002 г.	Ребенок-инвалид	Дети с физическими нарушениями функций органа или организма. Дети с нарушениями, ограничивающими возможности интеллектуального развития	Бесплатные медицинские и реабилитационные услуги. Специальные бесплатные общеобразовательные услуги. Гарантия трудоустройства после получения профессионального образования	Правительство РК. Министерство труда и социальной защиты. Минздрав. Минобразования. Местные исполнительные органы власти
ЗК РК «О социальной защите инвалидов в РК» 2005 г.	Инвалид	Все лица с ограниченными возможностями	Бесплатные услуги: по обеспечению доступа к информации и объектам социальной инфраструктуры, образовательные, медицинские, реабилитационные	Министерство труда и социальной защиты. Минздрав. Минобразования. Местные исполнительные органы власти
ЗК РК «О государственных пособиях семьям, имеющим детей» 2005 г.	Ухаживающий за ребенком (детьми)	Семьи с детьми; многодетные семьи; многодетные матери, родители или опекуны детей-инвалидов; лицо, ухаживающее за инвалидом 1-й группы с детства	Пособия: при рождении, по уходу за ребенком до 1 года (кроме лиц, застрахованных по обязательному социальному страхованию), многодетным семьям, на ребенка-инвалида, многодетной матери	Министерство труда и социальной защиты. ГК «Правительство для граждан»
ЗК РК «О специальных социальных услугах» 2008 г.; Приказ Минздравсоцразвития РК «Об утверждении стандартов оказания специальных социальных услуг в области социальной защиты населения» 2008 г.	Попавший в сложную жизненную ситуацию	10 категорий получателей (сироты, не способные к самообслуживанию, бездомные и др.)	Услуги в рамках минимального социального стандарта в сфере социального обеспечения	Министерство труда и социальной защиты. Минздрав. Минобразования. Местные исполнительные органы власти
Кодекс РК «О здоровье народа и системе здравоохранения» 2009 г.	Нуждающийся в медицинской помощи	Все лица, постоянно проживающие в РК	Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи	Минздрав. Фонд социального мед. страхования. Мед. организации (государственные и частные)
ЗК РК «О пенсионном обеспечении в РК» 2013 г.	Достигший пенсионного возраста	Лица, имеющие трудовой стаж до 01.01.1998 г. Пенсионеры	Солидарная пенсия. Базовая пенсия (минимальная)	Правительство РК. Минтруда. АО ЕНПФ

Таблица 2

## Институт социального страхования в Республике Казахстан

Вид социального страхования	Законодательство	Страховщик	Страхователи	Застрахованные	Форма страхового возмещения
Страхование временной нетрудоспособности, материнства и безработицы	ЗРК «Об обязательном социальном страховании» 2003 г. (введен в действие в 2005 г.); Налоговый кодекс РК; ЗРК «Об акционерных обществах»	АО «Государственный фонд социального страхования (Госкорпорация)»	Работодатели; индивидуальные предприниматели и физические лица (в порядке самострахования)	Все лица, проживающие в РК и состоящие в отношениях по найму	Социальная выплата при потере трудоспособности: - по болезни; - потере кормильца; - потере работы; - беременности и родам; - усыновлению новорожденного; - уходу за ребенком до 1,5 лет
Страхование от несчастных случаев на производстве	ЗРК «Об обязательном страховании работника от несчастных случаев при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей» 2005 г.; Гражданский кодекс РК	Страховые компании, имеющие лицензию на аннуитетное страхование и страхование производственного травматизма	Работодатели	Все лица, проживающие в РК и состоящие в отношениях по найму	Ежемесячная страховая выплата
Накопительное пенсионное страхование	ЗРК «О пенсионном обеспечении в РК» 2013 г.; Постановление Правительства РК «Об утверждении Правил осуществления пенсионных выплат... и Методики осуществления расчета размера пенсионных выплат» 2013 г.	АО «Единый накопительный пенсионный Фонд»	Работодатели; работники; индивидуальные предприниматели и физические лица (в порядке самострахования)	Все лица, проживающие в РК и состоящие в отношениях по найму	Пенсионная выплата
Медицинское страхование	ЗРК «Об обязательном социальном медицинском страховании» 2015 г.; Кодекс РК «О здоровье народа и системе здравоохранения»; Приказ Минздрава РК от 20.03.18 г. № 138 «Об утверждении Правил оплаты услуг субъектов здравоохранения»	НАО «Фонд социального медицинского страхования»	Работодатели; государство; работники; индивидуальные предприниматели и физические лица (в порядке самострахования)	Все лица, проживающие в РК и состоящие в отношениях по найму	Оказание медицинских услуг (кроме гарантированного объема бесплатной медицинской помощи)

Согласно Конвенции МОТ № 102 [4] механизмами финансирования социальной защиты являются социальные обеспечение, страхование и помощь. Данные механизмы различаются по таким параметрам, как фокус юридического обоснования и регулирования, способы финансового перераспределения, статус уполномоченных структур. Так, нормы социального обеспечения определяют социальную защиту лиц, обладающих определенным социальным статусом; социального страхования – лиц, работающих по найму; соцпомощи – официально бедных членов общества. Уполномочены реализовывать механизм в первом случае государственные органы власти и их учреждения, во втором – государственные и (или) частные страховые фонды, в третьем – муниципальные органы власти и их учреждения.

Социальное обеспечение было той исторически первой формой социальной защиты, которая была достаточно развита, направлена на широкий спектр рисков и охватывала все население советского Казахстана. Не удивительно, что первые законы в сфере социальной защиты независимого Казахстана были направлены именно на социальное обеспечение. В настоящее время принято 12 законодательных актов, которые определяют институт социального обеспечения в РК (табл. 1).

Социальное страхование уступает в настоящее время социальному обеспечению по объему генерируемых финансовых потоков, при этом его институциональное формирование можно считать завешенным (табл. 2).

### Обсуждение

Анализ финансовых потоков, генерируемых АО «Государственный фонд обязательного социального страхования» в 2017–2019 гг., свидетельствует, что наибольший вклад в финансовые ресурсы фонда вносят территории-лидеры – города Алматы и Нурсултан (треть общей суммы). Причем именно они демонстрируют превышение доли взносов над долей застрахованных. Таким образом, на 23% административно-территориальных образований (АТО) приходится 33% взносов, а на 76% АТО – 67% взносов. Следовательно, тарифооблагаемая база в АТО-лидерах на 55% выше.

С точки зрения участия в формировании и использовании финансовых ресурсов обязательного социального страхования, 8 из 17 территорий являются донорами системы, т.е. перечисляют взносов больше, чем получают страховых возмещений, остальные – реципиенты. АТО-лидеры по взносам, за исключением Магнισταуской области, являются донорами.

Динамика размера выплат на одного застрахованного является разнонаправленной. Существенный рост характерен для выплат пособий по временной нетрудоспособности и по безработице. По остальным наблюдается понижающая тенденция, в наибольшей степени – по выплатам ежемесячного пособия по уходу за ребенком до определенного законом (1 год) возраста. Если сравнивать абсолютные размеры взносов на одного застрахованного и выплат на одного застрахованного по РК, то наблюдается значительное превышение первого показателя над вторым в анализируемом периоде: 2017 г. – на 96%; 2018 г. – на 31%; 2019 г. – на 48%.

Анализ финансовых потоков по страхованию производственного травматизма позволяет сделать вывод о превышении премий над выплатами в 7–8 раз, что делает данный вид страхования привлекательным для частных страховщиков. Страхование производственного травматизма доминирует в секторе обязательного страхования, но его доля снижается: по премиям – на 17%, по выплатам – на 37%. В анализируемом периоде произошло существенное снижение выплат – на 33%. В частности, это можно объяснить сокращением количества пострадавших, но выплаты снижались в 4 раза быстрее. Рост страховых премий на 4% говорит об относительно стабильном их уровне в сопоставимой оценке.

Тенденции формирования и использования финансовых ресурсов обязательного пенсионного страхования характеризуются следующим. Финансовым потокам присуща существенная динамика: пенсионные накопления приросли на 18%, пенсионные взносы – на 12%; при этом пенсионные выплаты упали на 15%. Падение произошло в 2018 г., что связано с прекращением практики единовременного получения всей суммы пенсионных

накоплений лицами, чьи накопления больше 12 минимальных пенсий.

При этом в структуре инвестиционного портфеля существенных изменений не произошло: 70% портфеля приходится на государственные облигации РК, облигации государственных организаций РК и облигации банков второго уровня РК. В целом за период инвестиционный доход в сопоставимой оценке не изменился.

Рассчитанная нами доходность пенсионных накоплений в 2019 г. составила 6,4%, что на 1,1 п.п. меньше, чем в 2017 г., и на 4,7 п.п. меньше, чем в 2018 г. Объективной причиной отрицательной динамики доходности является, в частности, падение спроса на облигации развивающихся стран на фоне мировой экономической рецессии.

Социальное обеспечение в РК имеет целью финансирование национальной системы здравоохранения, а также солидарной и базовой пенсий. Оценка финансовых потоков, обусловленных социальным обеспечением, позволяет констатировать, что доля пенсионных расходов стабильно растет и в настоящее время составляет порядка 60% в общем объеме расходов бюджета на социальную поддержку определенных в законе социальных групп. В связи с развитием ОМС расходы на здравоохранение составляли в 2019 г. 26% в структуре финансирования социального обеспечения (снижение на 37%). На многочисленные социальные пособия приходится порядка 15% расходов.

Динамический анализ показывает, что расходы на здравоохранение снижаются с 2018 г. – темп роста за период 77,1%. Несмотря на замедление темпов финансирования пенсий и пособий стабильно и существенно растет. Можно сделать однозначный вывод о приоритетности обеспечения роста материальной обеспеченности пожилого населения в системе целей социально-экономической политики РК.

## Заключение

1. Расходы на социальную защиту составляют не более 7% ВВП. В основном (6%) это расходы на пенсионное обеспечение. Такого же порядка показатели характерны для стран Азиатско-Тихоокеанского региона (Корея, Китай, Шри-Ланка) [5]. Роста перераспределения ВВП на социальную защиту в РК в последние годы не наблюдается. Таким образом, можно сделать вывод, что цели, декларированные государственной социальной политикой, не достигнуты.

2. С точки зрения участия трудозанятого населения в системе социальной защиты, Казахстан следует отнести к либеральным социальным государствам. При этом доля социального обеспечения в ВВП в 10 раз превышает долю социального страхования. Следовательно, современный этап развития социальной защиты и ее финансовых механизмов в РК представляет собой продолжение трансформации советской системы социального обеспечения.

3. Ведущим финансовым механизмом социальной защиты должно стать социальное страхование. Имеющее место преобладание социального обеспечения и социальной помощи, а также льгот, финансируемых из бюджетной системы, в условиях нестабильных развивающихся экономик приводит к финансовой неустойчивости системы социальной защиты.

4. Развитие социальной помощи следует осуществлять в контексте совершенствования систем оплаты труда и налогообложения трудовых доходов, в том числе при определении минимальной не облагаемой налогами оплаты труда. Примером может служить трудовое законодательство Германии, где с 2015 г. минимальная заработная плата установлена в сумме 8,84 евро в час (подлежит корректировке каждые 2 года) для всех немецких работодателей. Это защищает работников от падения покупательной способности заработной платы и обеспечивает стабильность системы социальной защиты страны [6].

## Список источников

1. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. Москва, 1999. 381 с.
2. Эрхард Л. Благосостояние для всех. Москва, 2001. 352 с.
3. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва, 1997. 441 с.



4. Конвенция о минимальных нормах социального обеспечения. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c102\\_ru.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c102_ru.pdf).
5. Доклад о социальной защите в мире в 2017-2019 годах. Обеспечение всеобщей социальной защиты для достижения целей в области устойчивого развития / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Москва : МОТ, 2018. С. 168.
6. URL: <https://aussiedlerbote.de/2021/07/srednyaa-i-minimalnaya-zarplata-v-germanii>.

#### References

1. Keynes J.M. General theory of employment, interest and money. Moscow, 1999. 381 p.
2. Erhard L. Welfare for All. Moscow, 2001. 352 p.
3. North D. Institutions, institutional changes and the functioning of the economy. Moscow, 1997. 441 p.
4. Convention on Minimum Standards of Social Security. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c102\\_ru.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c102_ru.pdf).
5. Report on social protection in the world in 2017-2019. Ensuring universal social protection for achieving the Sustainable Development Goals / The Technical Support Group on Sustainable Labor and the Bureau of the International Labor Organization for Eastern Europe and Central Asia. Moscow : International Labour Organization, 2018. P. 168.
6. URL: <https://aussiedlerbote.de/2021/07/srednyaa-i-minimalnaya-zarplata-v-germanii>.

#### **Информация об авторе**

С.А. Машанова – старший преподаватель кафедры «Экономика и менеджмент» Западно-Казахстанского инновационно-технологического университета.

#### **Information about the author**

S.A. Mashanova – Senior Lecturer of the Department of Economics and Management of the West Kazakhstan University of Innovation and Technology.

Статья поступила в редакцию 04.09.2021; одобрена после рецензирования 17.09.2021; принята к публикации 13.10.2021.

The article was submitted 04.09.2021; approved after reviewing 17.09.2021; accepted for publication 13.10.2021.