

© 2008 г.

**МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ
В ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ.
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОПЫТА СТРАН СНГ**

В законодательстве стран СНГ и прежде всего в их конституциях закреплены такие положения, как стремление государства к росту благосостояния народа и каждого гражданина, его социальной защите и обеспечению достойного уровня жизни, в том числе права каждого гражданина на социальное обеспечение. Широко используется определение существующего государства как социального, а экономики – как социально ориентированной. Вместе с тем, очевидно, что реальная ситуация в этих странах во многом не адекватна этим законоположениям, которые могут рассматриваться в основном лишь как программные. Предстоит многое сделать для того, чтобы они в должной мере стали концептуальной основой текущей политики государства и тем самым служили бы практическому решению социальных проблем.

Эти проблемы накапливались еще при социализме и обострились в период развертывания рыночных преобразований, когда мало учитывались и слабо регулировались их социальные последствия. Экономический спад 90-х годов, с одной стороны, оставлял мало ресурсов для социальной политики, а с другой стороны, при этом не реализовались те возможности социальной поддержки населения, которые появлялись бы, например, при иных формах приватизации, прежде всего при стимулировании мелкого предпринимательства, реальном предотвращении глобальной бюрократизации государственного аппарата, борьбы с коррупцией и т.д. Большую роль в обострении социальных проблем сыграло то, что нередко приоритетный характер приобретало формирование государством условий для легального и нелегального обогащения элиты, углубление имущественной дифференциации населения, усугубление массовой бедности и нищеты.

Наконец, в большинстве случаев выявилась неготовность стран СНГ провести необходимое реформирование систем социальной поддержки населения, которое позволило бы устранить концептуальные и организационные причины наметившегося еще при социализме снижения их эффективности, а также добиться нужной адаптации социальных систем к условиям рыночной экономики.

Возобновление экономического роста в разных странах в целом благоприятствовало росту доходов большинства населения и определенному продвижению в решении ряда социальных проблем, но для части насе-

ния даже не привело к достижению уровня жизни, существовавшего до перехода к рыночной экономике. Более того, для многочисленных слоев населения стало ощутимым снижение уровня социальной гарантии вообще, доступности услуг здравоохранения и образования, а также уменьшение возможностей восходящей социальной миграции. Обращает на себя внимание тот факт, что наблюдавшиеся в некоторых странах значимые проявления роста жизненного уровня большей части населения были обусловлены не столько улучшением функционирования экономической системы, сколько благоприятной конъюнктурой на мировом рынке топливно-энергетических ресурсов.

К концу первого десятилетия XXI века страны СНГ приближаются к возможному новому осложнению социальной ситуации и к усилению необходимости поддержки многочисленных социально уязвимых слоев населения. В то же время оказание этой поддержки может осложняться вполне предвидимым для многих стран СНГ замедлением роста или даже сокращением необходимых ресурсов, ухудшением ценовой конъюнктуры на рынке топливно-энергетических ресурсов как для стран – их экспортеров, так и для стран – импортеров, осложнением ситуации на рынке труда (в том числе вследствие возможного осложнения допуска мигрантов из стран СНГ на российский рынок труда), негативными социально-экономическими последствиями ухудшения демографической ситуации в ряде стран.

Перспективная ситуация в социальной сфере стран СНГ осложняется тем, что в них сохранялись, а иногда и усиливались многие негативные процессы. Несмотря на преобладающую тенденцию к уменьшению доли населения с доходами ниже официального прожиточного минимума и определенном повышении величины этого минимума, сохранялась застойная бедность значительной части населения. При этом официальный прожиточный минимум (даже при его повышении) не обеспечивал минимально необходимого уровня жизни беднейших слоев населения. Разрыв в доходах между крайними децильными группами населения в ряде стран в последние годы сокращался, но этот процесс был неустойчив, и в ряде стран, прежде всего в России, намного превышал величину, которая может считаться социально приемлемой. Сохранялась инфляция, причем рост цен на товары, составляющие потребительскую корзину малообеспеченных слоев, значительно опережал официальные данные о росте инфляции. Можно констатировать, что нередко в странах СНГ даже в условиях улучшения экономической ситуации проводилась политика остаточного финансирования социальных нужд и отдавался приоритет другим государственным нуждам, прежде всего административного характера. Особо негативные последствия по-прежнему вызывает несовершенство механизмов социальной политики, неэффективность выделяемых на социальные нужды средств. Как правило, необходимость совершенствования принципов и механизмов социальной политики в странах осознано, и

в них уже на протяжении ряда лет проводятся соответствующие мероприятия, однако их отдача во многих случаях остается неудовлетворительной. Актуальность дальнейших реформ в социальной сфере вполне очевидна. Требуется продолжать усилия по преодолению институциональных дефектов нынешней системы социальной поддержки населения, причем нередко ощущается, что страны СНГ, включая Россию, к этому не вполне готовы даже концептуально. Правда, в ряде стран уже сделан достаточно обоснованный выбор оптимального для условий данной страны варианта совершенствования различных элементов социальной поддержки населения, однако на пути его реализации встречаются серьезные ресурсные ограничения и многие неясности в отношении использования конкретных механизмов. Естественно, выбор оптимального варианта не может иметь безусловного глобального решения для всех стран СНГ, однако выявляются направления такого совершенствования, которые целесообразны для всех или большинства стран. Таким направлением является в особенности усиление роли страхового принципа в системе социальной поддержки населения. Однако этот вывод нельзя считать безусловным. Так, по мнению директора Института труда Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, уровень доходов населения в этой стране не позволяет широко применять страховой принцип в системе социальной защиты, и использование этого принципа не может выходить за рамки добровольного страхования.

Совершенствование социальной политики в странах СНГ в минувшие годы осложнялось такими обстоятельствами, как чрезмерная длительность подготовки и не всегда достаточная проработка проектов законов и других правовых актов, касающихся социальной защиты населения. Иногда они принимались без должного учета экономических и социальных условий страны, что вскоре становилось очевидным. По этой и другим причинам наблюдалось промедление с осуществлением реформ социальной сферы. Иногда приходилось идти на пересмотр тех или иных принятых правовых норм, что было обусловлено не столько изменением объективной ситуации, сколько выявившейся необходимостью корректировки неудачных решений.

Ниже приводится анализ опыта отдельных стран, который провели: к.э.н. **Р. Абдуллаева** (Азербайджан); д.э.н. **В. Арутюнян**, к.э.н. **А. Тамазян**, к.э.н. **Г. Киракосян**, к.э.н. **Т. Мхитарян** (Армения); член-корр. НАН Грузии **В. Папава**, к.э.н. **Д. Гелашвили** (Грузия); д.э.н. **Б. Татибеков** (Казахстан); академик НАН Кыргызской Республики **Т. Койчуев** (Кыргызстан); д.э.н. **А. Рожко** (Молдова); академик АН Республики Таджикистан **М. Диноршоев**, член-корр. АН Республики Таджикистан **Ш. Шоисматуллоев** (Таджикистан); д.э.н. **А. Расулев**, к.э.н. **Д. Тростьянский** (Узбекистан); к.полит.н. **А. Ильчук** (Украина).

АЗЕРБАЙДЖАН

Проведенная в республике первая социальная реформа устранила связь между трудовым стажем и размером выплачиваемых пенсий, с 1 января 1992 года пенсии стали выплачиваться исходя из минимального потребительского бюджета. Это было признано не отвечающим основным целям системы пенсионного обеспечения и социально несправедливым. Для устранения таких недостатков уже в 1992 году был принят ряд законов, но их реализация затянулась. Так, закон предполагал индексацию пенсий, но она не применялась, и потребовалось повторное рассмотрение этой проблемы. Резкая разница между страховыми выплатами лицам, вышедшим на пенсию до принятия этого закона, и лицам, вышедшими на пенсию после него, вызвала необходимость принятия в 1994 году нового порядка расчета пенсий – на основе минимальной заработной платы. Сохранение размера минимальной заработной платы неизменным потребовало повторного пересмотра принципов расчета пенсий. Был упразднен расчет пенсий на основе минимальной зарплаты и осуществлён переход к расчетам пенсий на основе среднемесячной заработной платы. Были сделаны первые серьёзные шаги по пути более правильного определения коэффициентов индексации пенсионных выплат лицам, вышедшим на пенсию до 1993 года. Этот закон устранил существующую разницу между пенсионными выплатами лицам, вышедшим на пенсию до и после 1993 года. В результате прирост среднемесячной пенсии на конец 1997 года по сравнению с началом этого года составил 73,3%. Были внесены и другие изменения в закон «О пенсионном обеспечении граждан» 1992 года: была ликвидирована льготная пенсия для лиц, не имеющих определенного трудового стажа; пенсионный возраст начиная с 1 августа 1997 года постепенно был повышен на 2 года; отменена пенсия неработающим лицам в трудоспособном возрасте, хотя и имеющими 30-и 35-летний трудовой стаж; работающим пенсионерам разрешили получать до 50% пенсии.

В целом эти изменения имели двоякие последствия. С одной стороны, способствовали уменьшению финансовой нагрузки на систему пенсионного обеспечения, а с другой стороны, отрицательно повлияли на трудовую активность лиц пенсионного возраста (количество работающих пенсионеров сократилось на 36,8%).

При отмене увязки размера пенсий с минимальной заработной платой и переходе на механизм расчета пенсий, основанный на среднемесячной заработной плате по постановлению Кабинета Министров от 13 августа 1997 года для расчета пенсий среднемесячная зарплата по республике была определена на 1997 год в размере 12 манат (15 долларов). Эта сумма составляла 42,4% от общереспубликанской номинальной среднемесячной

заработной платы. Предусматривалось пересматривать эту величину в последующие годы в соответствии с изменениями номинальной среднемесячной зарплаты. Однако этого пересмотра не проводилось до 2003 года. Только в 2003 году размер среднемесячной зарплаты, используемый для расчёта пенсий, был повышен до 17 манат.

Если в 1997 году соотношение между размером средней общереспубликанской пенсией и среднемесячной заработной платой по республике было 31,1%, то в 2005 году – 24,4%, в 2007 году – 29,1%.

Следует отметить, что были введены добавки за возраст многим категориям пенсионеров исходя из минимального размера пенсии. Однако принципы выбора социально-экономических критериев определения уровня минимальной пенсии по возрасту до сих пор не ясны.

Установлено, что при расчете пенсий на основе среднемесячной зарплаты размер максимальной пенсии не должен превышать 3-х размеров среднемесячной зарплаты. Но вследствие отсутствия увязки роста этого показателя с ростом реального показателя величины зарплаты с реальной среднемесячной зарплатой, этот механизм расчета пенсий не дал сколько-нибудь серьёзного результата.

Правда, начиная с 1995 года, номинальная сумма пенсий динамично росла (хотя во время резкой инфляции в период 1992–1995 гг. средний размер пенсий в 1994 году по сравнению с 1993 годом в долларовом исчислении понизился в 2 раза). Если сравнивать данный показатель 2007 года в манатовом исчислении, то размер пенсий по сравнению с 1993 годом увеличился в 174,7 раза, а в долларовом исчислении в 4,7 раза. За последние годы, несмотря на многократный рост пенсий, из-за отсутствия реальной их корректировки на уровень инфляции, это увеличение было явно недостаточным. В настоящее время среднемесячная пенсия, приходящаяся на 1 человека, составляет 62,9 маната, соответственно пенсии по возрасту 64,3 маната, по инвалидности 64,6 маната, за утерю главы семьи 50,6 маната.

В последние годы доля выделенных на систему социального страхования бюджетных средств значительно возросла. Это, в свою очередь, привело к росту удельного веса социальных расходов в структуре ВВП.

В 2008 году по сравнению с 1995 годом среднемесячная пенсия и номинальная среднемесячная зарплата, соответственно, возросли в 18,0 и 17,2 раза. За этот же период размер денежных доходов, приходящихся на душу населения, также возрос. Но несмотря на последовательный рост пенсий, номинальной среднемесячной зарплаты и номинальных доходов на душу населения в течение последних лет, это не смогло сколько-нибудь серьёзно повлиять на улучшение социального положения ряда групп населения из-за инфляции. В Азербайджане было признано необходимым перейти от распределительной системы пенсионного обеспечения к нако-

пительной системе, основанной на персонифицированном учете граждан. Это было связано не в последнюю очередь с пониманием предстоящего осложнения демографической ситуации. В настоящее время население Азербайджана находится на предварительной стадии старения. По мнению экспертов ООН, если в структуре населения лица, достигшие 65-летнего возраста, составляют до 4% от общей численности, то данное население считается молодым, в случае если показатель колеблется от 4% до 7%, то население находится в преддверии старения. По этой методологии, Азербайджан находится в ряду стран, находящихся в предварительной стадии старения, так как удельный вес лиц, достигших 65 лет и более, на начало 2007 года составляет 8,7%. По прогнозам Министерства труда и социальной защиты (по методу PROST), удельный вес лиц старше 60 лет в 2015 году составит 10,1%. Изменения в возрастной структуре населения в будущем создадут большие проблемы для сферы социального страхования.

Пока же ситуация такова, что если в 1995 году на одного пенсионера приходилось 3,1 чел. экономически активного населения, то в 2007 году – 3,4 человека. На пространстве СНГ этот показатель имеет наименьшее значение в России, в Украине и в Белоруссии. В Казахстане, в Молдове и в Армении ситуацию можно считать удовлетворительной. Следует отметить, что в то время как в республике на 1 пенсионера приходится 3,3 экономически активного населения, в результате уклонения от выплат в фонд социального страхования на 1 пенсионера приходится только 1 плательщик социальных страховых выплат. Для информации отметим, что, например, в России это соотношение составляет 1:2; в США 1:4,3; в Германии 1:2,1; во Франции 1:2,6. Как видно, по сравнению с другими странами этот показатель в Азербайджане ниже. Это, в свою очередь, отрицательно влияет на систему социального страхования. Так, трудности в сборе социально-страховых выплат вызывают проблемы в эффективном использовании бюджетных средств. Так как ежегодно из бюджета республики выделяются определенные средства в Государственный фонд социальной защиты (ГФСЗ),¹ которые в случае полного сбора социально-страховых выплат могли бы быть использованы на другие нужды.

В республике при каждом наступлении социально-страхового случая пенсии и пособия гражданам выдаются на основе их членских социально-страховых взносов. Сущность социального страхования заключается в распределении результатов социальных рисков между застрахованными и предпринимателями, в их совместном участии в устранении данных ре-

¹ В Азербайджане ГФСЗ был создан 30 сентября 1992 года. До этого в 1990 году было организовано азербайджанское отделение Пенсионного фонда СССР, в 1991 году в республике был создан Независимый пенсионный фонд.

зультатов. Согласно конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» социально-страховым случаем считаются главным образом старость, болезни, потеря главы семьи, инвалидность и безработица. В целом в документе показано 9 видов социальных рисков. По закону Азербайджанской Республики «О социальном страховании» к социально-страховым рискам также относят 9 рисков:

- наступление пенсионного возраста;
- инвалидность;
- потеря главы семьи;
- временная утрата трудоспособности;
- беременность и роды;
- рождение ребенка;
- уход за ребенком;
- смерть;
- необходимость курортно-санаторного лечения.

По всем указанным в данной статье случаям производится обязательное (принудительное) социальное страхование, а при согласовании сторонами отдельных страховых случаев – добровольное (дополнительное) социальное страхование.¹

Страховые выплаты в рамках системы социального страхования выплачиваются гражданам, главным образом, в виде пенсий и пособий при наступлении страхового случая. Помимо этого, возможно осуществление иных форм материального обеспечения, например, оплата расходов на лечение для тех, кто нуждается в лечении, оплата санаторно-курортных расходов и т.д.

Взносы по обязательному социальному страхованию аккумулируются в Государственном фонде социальной защиты (ГФСЗ) и далее распределяются по различным направлениям. В настоящее время бюджет ГФСЗ формируется за счет двух источников: взносов предприятий, организаций и граждан на социальное страхование, а также перечислений из государственного бюджета. Статистические данные свидетельствуют о ежегодном росте как взносов на социальное страхование, так и бюджетных перечислений. Это связано с тем, что удельный вес взносов на социальное страхование в ВВП невысок, а также с самим процессом сбора выплат на социальное страхование. Тарифы по выплатам на социальное страхование в ГФСЗ высоки, поэтому работодатели уклоняются от уплаты взносов. Согласно действующему закону о социальном страховании работодатели выплачивают 22% от начисленного фонда заработной платы, а лица, рабо-

¹ Закон Азербайджанской республики «О социальном страховании», 18 февраля 1997 года, с.847.

тающие по найму, 3% от начисленного фонда заработной платы в виде взносов на социальное страхование в ГФСЗ.

Республиканские тарифы по взносам на социальное страхование следует сравнить с аналогичными показателями развитых стран. Ставка по взносам на социальное страхование в Японии как для работодателей, так и для застрахованных лиц равна 8,25%. В Швеции отчисления на социальное страхование равны 1% с застрахованных и 19,03% с работодателей.

Как видно, тарифы по взносам на социальное страхование с работодателей в Азербайджане чаще всего превышают тарифы, принятые в развитых странах. Поэтому в стране существует проблема сбора взносов на социальное страхование. С целью избежать выплаты на социальное страхование в ряде отраслей экономики, в особенности на негосударственных предприятиях и организациях, практикуется фиксация официальной заработной платы на значительно более низком уровне, чем реально выплачиваемая работнику. Кроме того, так как со многими работниками, занятыми в негосударственном секторе экономики, не заключаются трудовые контракты в соответствии с Трудовым кодексом, соответствующие выплаты в ГФСЗ не производятся. Наряду с широко распространенным в последние годы понятием «скрытая безработица», все большее распространение получает термин «скрытая занятость».

Несмотря на то, что закон о социальном страховании предусматривает применение различного рода финансовых санкций при нарушении порядка отчислений на обязательное социальное страхование, имеются определенные проблемы с полным сбором сумм. Особенно нагляден этот процесс в сфере сельского хозяйства. Однако и в данной отрасли проводятся определенные мероприятия по увеличению сборов. Так, Государственный комитет по земле и картографии выдал 840 тысячам семей свидетельства о наделении земельными участками, из которых 90 тысяч человек было привлечено к уплате взносов на социальное страхование.

Напряженность, которая может возникнуть в области социального страхования в связи с увеличением социального бремени государства, требует определенных изменений. В первую очередь, следует усовершенствовать механизм сбора взносов по социальному страхованию. Специалисты считают, что расширение круга плательщиков взносов на социальное страхование возможно. С этой целью необходимо уделить особое внимание учету занятых в различных секторах экономики (сельское хозяйство, строительство, сфера услуг и т.д.). Анализ статистических данных по республике показывает, что темпы роста совокупных расходов на оплату труда и темпы роста средней заработной платы опережают темпы роста отчислений на социальное страхование. Это свидетельствует о недоиспользовании фактического потенциала ГФСЗ.

Персонифицированный учет в системе социального страхования был предусмотрен законом еще в 2001 году. В Государственной программе Азербайджанской Республики по снижению бедности и экономическому развитию также указаны цели совершенствования системы социального страхования:

- достижение надежного финансового обеспечения пенсионных выплат гражданам;
- повышение роли системы пенсионного обеспечения в увеличении благосостояния населения путем приведения системы пенсионного обеспечения в соответствии с принципами рыночной экономики;
- обеспечение полноты и целенаправленного расходования средств, предназначенных для выплат пенсий и пособий;
- повышение эффективности системы пенсионного обеспечения путем совершенствования управления системой;
- обеспечение связи между отчислениями на социальное страхование и суммой пенсионных выплат.

Для достижения этих целей, в соответствии с Концепцией пенсионных реформ, с 2006 года был осуществлен переход на пенсионную систему накопительного типа. В его основе – переход на персонифицированный учет в социальном страховании. Система персонифицированного учета обладает рядом преимуществ, делающих ее выгодной как для страхователей, так и для застрахованных лиц. Данная система обеспечивает связь между суммой пенсионных выплат, с одной стороны, и взносами на социальное страхование, внесенными за период трудовой деятельности и трудовым стажем, с другой. При данной системе ведется учет данных о каждом застрахованном лице, что позволяет получить точную информацию о сумме выплат на социальное страхование за период трудовой деятельности гражданина, страховом стаже, оплате труда и т.д. Одним из преимуществ системы персонифицированного учета является упрощение механизма определения пенсии с помощью автоматизированных баз данных. Все это позволяет резко увеличить численность лиц, привлеченных к социальному страхованию.

Первоначально в Концепции пенсионных реформ в АР было предусмотрено создание системы пенсионного обеспечения трех типов: трудовой, социальной и негосударственной пенсии. Первый тип пенсии предусматривал выплату пенсий по труду как основы системы обязательного государственного социального страхования. Второй тип предусматривал оказание социальной помощи тем, кто не получает пенсии по труду. Третий тип системы пенсионного обеспечения предусматривал выплату негосударственных пенсий. Следует отметить, однако, что в последующие го-

ды были внесены определенные коррективы. Например, в Указе Президента № 908 от 4 августа 2003 года «О мерах по совершенствованию системы государственного пенсионного обеспечения в Азербайджанской Республике» было предусмотрено разделение систем социального страхования и социальной помощи.

Системы социального страхования и социальной помощи в стране были отделены друг от друга и, как следствие, лица, получающие социальную пенсию, были отнесены к категории «получающие социальное пособие».

С 1 января 2006 года в стране началось применение новой, основанной на системе персонифицированного учета накопительной системы пенсионного обеспечения. Трудовая пенсия состоит из 3-х частей: базовой, страховой и накопительной. Базовая часть трудовой пенсии является первой ее частью и одновременно государственной гарантией социальной защиты лиц, получающих трудовые пенсии.

Вторая часть трудовой пенсии (страховая) является суммой, рассчитываемой как отношение пенсионного капитала, накопленного в страховой части персонифицированного счета к ожидаемому числу месяцев, в течение которых будет осуществлена выплата пенсионных пособий. В соответствии с законодательством, действовавшим до вступления в силу закона «О трудовых пенсиях», страховой частью пенсии считался остаток средств после вычета базовой части из общей суммы условно начисленной пенсии. Начиная с 1 января 2007 года, страховая часть трудовой пенсии и пенсионный капитал, накопленный в страховой части персонифицированного счета, индексируются не реже чем один раз в год и в соответствии с годовым индексом потребительских цен, определенным соответствующим органом исполнительной власти.

Накопительная часть трудовой пенсии, будучи третьей ступенью в расчете трудовых пенсий, исчисляется как отношение пенсионного капитала, отраженного в накопительной части персонифицированного счета, к ожидаемому числу месяцев, в течение которых будет осуществлена выплата пенсионных пособий.

Сумма базовой части трудовой пенсии по возрасту определяется соответствующим органом исполнительной власти и индексируется не реже чем один раз в год и на уровень не ниже чем годовой индекс потребительских цен. Поскольку базовая часть иных видов трудовой пенсии (по инвалидности, при потере главы семьи) рассчитывается на основе базовой части трудовой пенсии по возрасту, сумма данной части играет важную

роль в улучшении социального положения пенсионеров. В 2006 году базовая часть трудовой пенсии по возрасту в республике определена на уровне 35 манатов, с 1 февраля 2007 года эта сумма была повышена до 50 манатов, а с 2008 года – до 70 манатов. Следует отметить, что данная сумма ниже прожиточного минимума пенсионеров. В 2007 году базовая часть пенсий в стране составляла 23% номинальной среднемесячной заработной платы и 60% от черты бедности. Следовательно, базовая часть трудовой пенсии должна поэтапно повышаться. В качестве положительного момента, связанного с применением новой системы, следует отметить рост отношения среднемесячной пенсии к номинальной среднемесячной зарплате с 24,2% в 2005 году до 29,1% в 2007 году.

Однако в стране существуют диспропорции в суммах средней базовой части пенсии и страховой части пенсии. Так, в 2007 году средняя базовая часть пенсии в расчете на 1 человека составила 34,7 маната, а страховая часть 6,5 маната. Иными словами, страховая часть трудовой пенсии составила всего 19% от средней базовой части.

Формирование системы негосударственного пенсионного обеспечения является одной из задач реформирования социального страхования. Опыт развитых стран свидетельствует, что целесообразно осуществлять деятельность по пенсионному обеспечению в негосударственном секторе наряду с государственным. Необходимо отметить ряд достоинств негосударственного пенсионного обеспечения, например: помощь гражданам в повышении жизненного уровня при выходе на пенсию; защита граждан от возможных социальных рисков; положительное влияние деятельности системы государственного пенсионного обеспечения посредством формирования конкурентной среды в результате эффективной деятельности негосударственных пенсионных фондов.

В законе «О социальном страховании» наряду с обязательным социальным страхованием указано право граждан быть застрахованными либо соответствующим органом исполнительной власти, ответственным за обязательное социальное страхование, либо воспользоваться услугами негосударственных страховых организаций, в зависимости от выбора самих граждан. В условиях рыночной экономики необходимо обеспечить функционирование негосударственных пенсионных фондов наряду с функционированием системы государственного пенсионного обеспечения. Несмотря на то, что переход к новым экономическим отношениям произошел более 10 лет назад, деятельность негосударственных пенсион-

ных фондов до сих пор незаметна. Хотя Концепция предусматривала разработку законодательных актов о негосударственном пенсионном обеспечении уже на первом этапе реформ, однако в данном направлении не было зафиксировано каких-либо успехов.

Появление таких фондов в Азербайджане и их функционирование наряду с государственными пенсионными фондами позволило бы гражданам гарантировать себе более надежное пенсионное обеспечение при выходе на пенсию.

В мировой практике известны две формы негосударственных пенсионных фондов: открытые и кооперативные. Открытые фонды предоставляют свои услуги гражданам независимо от их места жительства и работы, путем аккумуляции взносов на социальное страхование. Кооперативные фонды предоставляют свои услуги исключительно работникам одного или нескольких предприятий. В нынешних условиях было бы целесообразнее создать кооперативные фонды в первую очередь в развитых отраслях экономики (например, нефтяной сектор, связь, транспорт и т.д.). Следует отметить, что во многих развитых странах для развития негосударственных пенсионных фондов предусмотрены определенные льготы. В Азербайджане подобными методами можно было бы также стимулировать создание негосударственных пенсионных фондов, поскольку эти фонды способствуют развитию ряда отраслей. Международная практика свидетельствует, что средства негосударственных пенсионных фондов играют важную роль в формировании благоприятной инвестиционной среды, а не только способствуют повышению уровня жизни пенсионеров.

Однако наряду с рядом положительных свойств, система негосударственного пенсионного обеспечения имеет и отрицательные черты. Существует опасность инфляционного обесценения отчислений на социальное страхование в условиях неустойчивого экономического развития.

В целом же очевидно, что формирование накопительной пенсионной системы, основанной на персонифицированном учете, может сыграть важную роль в обеспечении социальной справедливости, установлении прочных связей между суммой пенсий и размерами взносов на социальное страхование, уплаченных за период трудовой деятельности работников, снижении размеров скрытой занятости, решении проблем в системе пенсионного обеспечения в условиях социально-демографических изменений, наряду с решением социальных проблем пенсионеров. Реформы системы социального страхования в Азербайджане успешно продолжаются.

АРМЕНИЯ

В основе национальной модели социальной политики Республики Армения лежит та классификация английского социолога Г. Эспина-Андерсона, согласно которой модели социальной политики делятся на три основных типа: неолиберальный (англоамериканский или англосаксонский), консервативно-корпоративный (франкогерманский) и социально-демократический (скандинавский). Социальная политика РА своими объемами и социально-экономическим содержанием в настоящее время не соответствует ни одной из этих моделей, но своими основными чертами она более близка консервативно-корпоративной (франкогерманский) модели, которая ориентирована на предоставление помощи объединениям рабочих и работодателей со стороны государства, в организации и деятельности институтов профессионального самообеспечения (обязательное социальное страхование), предоставление налоговых льгот семьям с одним кормильцем и решение других подобных вопросов.

Принципы страхования в РА (т.е. справедливость, пропорциональная справедливость, равенство, нуждаемость и идея согласия поколений) применяются только в системе пенсионного обеспечения (при этом только последний из вышеназванных применяется полностью), которая является неразрывной и преобладающей частью государственной социальной политики. Действующие пенсионные программы, по сути, охватывают две важнейшие сферы социальной политики в РА: пенсионное страхование и пенсионное обеспечение.

В Армении первым шагом по внедрению принципа страхования в сфере социального обеспечения было принятие «Закона о взносах обязательного социального страхования РА» в декабре 1997 г., который предоставил возможность разъединения обязательного социального страхования и обязательного социального обеспечения с целью отделения страховых взносов от средств государственного бюджета и их более целесообразного использования.

По этому закону социальные взносы «индивидуализировались», и для работодателей была установлена регрессивная шкала, зависящая от уровня зарплаты. Одновременно в 1998 г. бремя социальных взносов работодателей сократилось и в среднем составило 23%. В то же время увеличилась ставка социального взноса, перечисляемого с индивидуальной зарплаты (3%).

Согласно закону, социальные взносы – это средства, выплачиваемые в обязательном порядке в государственный бюджет работодателями, наемными работниками, частными предпринимателями и нотариусами.

Объектами расчета социальных взносов являются:

а) средства, направленные на выплату зарплаты работодателями, и приравненные к ней доходы;

б) зарплата физических лиц, исполняющих наемную работу, и приравненные к ней доходы;

в) годовые валовые доходы частных предпринимателей, из которых предварительно вычитаются суммы расходов, связанных с получением отдельных видов доходов, установленных законом.

Работодатели выплачивают социальные взносы для каждого наемного работника в следующих размерах: при зарплате до 20000 др. – 7000 др., от 20000 до 100000 др. – 7000 др. плюс 15% от суммы, превышающей 20000 др., более 100000 др. – 19000 плюс 5% от суммы, превышающей 100000 др.¹. Наемные работники выплачивают социальные взносы в размере 3% от зарплаты и приравненных к ней доходов, удержание и перечисление которых в государственный бюджет осуществляется работодателями.

Что касается частных предпринимателей и нотариусов, то их обязательные социальные взносы рассчитываются по годовому разрезу по следующим ставкам: при доходе до 1200000 др. – 15%, но не менее 60000 др., и при доходе более чем 1200000 др. – 180000 др. плюс 5% от суммы, превышающей 1200000 др., хотя взносы выплачиваются ежемесячно. При этом для плательщиков обязательного социального взноса действует размер минимального обязательного социального взноса (5000 др.) на каждый месяц, подлежащий выплате вне зависимости от факта выплаты зарплаты.

Характерно, что в результате законодательных изменений в 90-е годы вопрос финансовой стабильности системы решался только с условием обязательной выплаты низких пособий. Средний уровень пенсий в эти годы более чем в 2 раза уступал уровню крайней бедности, то есть не был достаточен даже для обеспечения питания.

Преобразования тех лет не обеспечивали применение самого существенного принципа пенсионного страхования – возмещения ущерба в случае нетрудоспособности (связанных с возрастом или других страховых случаев) в зависимости от социальных выплат индивидуума. В ноябре 2002 г. был принят «Закон о государственных пенсиях», который вступил в силу в апреле 2003 г. С точки зрения пенсионного страхования очевидными достижениями были следующие законодательные новшества:

- внедрение системы персонального (персонифицированного) учета для создания базы данных, необходимой для пенсионного страхования;

¹ Для сравнения отметим, что на 1-е декабря 2008 г., по данным Центрального банка, на валютном рынке средний обменный курс 1 доллара США составил 305,31 драмов.

- формирование юридических предпосылок добровольного пенсионного страхования;
- создание предоснов для обязательного накопительного пенсионного страхования.

Программы государственного социального страхования состоят из возрастных пенсий, а также пенсий по инвалидности, выплат, связанных с беременностью и временной нетрудоспособностью.

Для обеспечения внедрения этого закона в течение 2003 г. правительство Армении утвердило величины основной (базовой) пенсии и «стоимости» годового страхового стажа, списки категорий и соответствующих показателей производств, работ, профессий, должностей, дающих право на привилегированные и частичные пенсии, списки типов трудовой деятельности и должностей, дающих право на пенсии долголетней службы (в том числе частичные), способы расчета стажа такой деятельности и т.д.

В результате осуществленных реформ в республике была внедрена система персонального учета, которая представляет собой персонифицированную базу данных о выплаченных страховых взносах для лиц, подлежащих обязательной страховке, целью которой являются:

- 1) обеспечить сбор данных о лицах, подлежащих пенсионной страховке;
- 2) способствовать урегулированию взаимоотношений в сфере пенсионного страхования и обеспечения защиты права пенсионного страхования физического лица;
- 3) обеспечить обусловленность размера пенсий оплаченными страховыми взносами и длительностью страхового стажа;
- 4) отобразить в персональных счетах для пенсионного страхования уплаченные страховые взносы и размеры зарплаты, а также другие предусмотренные законом данные, дающие право на пенсию.

В 2002 г. был принят «Закон РА Об индивидуальных данных», который регулирует взаимоотношения, связанные с обработкой индивидуальных данных государственными органами и органами местного самоуправления, государственными или общественными учреждениями, юридическими и физическими лицами.

В 2005 г. в республике был также принят «Закон РА об обязательном социальном страховании от случаев временной нетрудоспособности», который определяет понятие «Обязательное социальное страхование от случаев временной нетрудоспособности» и его юридические гарантии, условия возникновения права на страховое возмещение, а также типы страховых пособий, условия их расчета, назначения и выплаты. Согласно этому закону, обязательное социальное страхование в случае временной нетрудоспособности – это отдельная государственная программа обяза-

тельного социального страхования, являющаяся составной частью системы социального обеспечения населения, которая в определенных случаях и в определенном порядке обеспечивает страховыми пособиями лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию. Обязательному социальному страхованию в случае временной нетрудоспособности подлежат физические лица, вовлеченные в трудовые взаимоотношения с работодателями, частные предприниматели и нотариусы. Причем лицо имеет право на страховые пособия в случае оплаты взносов обязательного социального страхования.

Нужно отметить, что законодательные реформы последних лет в системе социального обеспечения, в числе других задач, были направлены на преобразование **пенсионного обеспечения в пенсионное страхование**. Однако, в реальности законодательство, регулирующее пенсионную сферу, не было подкреплено нужными механизмами, которые на практике обеспечивали бы функционирование государственной и частной индустрии пенсионного страхования в Армении.

В странах с переходной экономикой часто встречается такая ситуация, когда объем нужных средств для обеспечения нужд социальной сферы в несколько раз превышает средства, выделенные из государственного бюджета. Такая экономическая система не может обеспечить ту финансовую опору, которая нужна для удовлетворения нужд граждан в социальных услугах.

Формирование рыночных отношений подразумевает самостоятельное развитие частных институтов, в рамках которого деятельность медицинских и страховых институтов на частных основаниях становится более актуальной. К ним и должна приспособиться система социальной помощи.

Важным шагом на пути решения вышеназванной проблемы может служить создание такой системы медицинского страхования, которая по максимуму будет удовлетворять потребности пенсионеров республики в здравоохранении.

Изучение программ и тарифов медицинского страхования армянских страховых компаний показывает, что при медицинской страховке в среднем в пределах 3 млн драмов страховой взнос для лиц старшего возраста может составить примерно 150 тыс. драмов ежегодно. Очевидно, что в Армении пенсионер, получающий пенсию в среднем 10-15 тыс. драмов, не в состоянии обратиться за медицинской страховкой. Поэтому в республике **целесообразно внедрить «накопительный» механизм медицинского страхования**¹, преимущество которого состоит в том, что

¹ Суть накопительного механизма медицинского страхования состоит в том, что до наступления пенсионного возраста все работники и работодатели будут платить взносы

взносы в течение лет делаются по частям, а выплаты бывают пожизненными, когда он (она) больше не в состоянии делать взносы. Принимая во внимание то, что данное лицо делает отчисления в течение более длительного периода, чем будет действовать его медицинская страховка (так как человек в среднем работает 30-40 лет, а ожидаемая продолжительность жизни при выходе на пенсию в среднем составляет 10 лет), страховой взнос для каждого года бывает в 3-4 раза меньше. При этом предлагается, чтобы половину этой суммы выплатил работодатель, а другую половину – работник, поскольку обе эти стороны вовлечены в выплату социальных взносов. В этом случае медицинский страховой взнос не кажется недостижимым и будет доступен любому работнику, поскольку он составляет максимум 10-15% от минимальной зарплаты, а с другой стороны, любой работник, выйдя на пенсию, будет иметь медицинскую страховку в 3 млн драмов, которая и будет решать проблемы здравоохранения для данного лица. С этой точки зрения очень важно, чтобы взносы были постоянными, а не в виде процентных отчислений от зарплаты, поскольку, когда человек стареет и у него появляется какая-то болезнь, на ее лечение расходуется почти одна и та же сумма денег, независимо от его социального статуса. Кроме того, на практике многие страховые компании будут избегать осуществление страхования здоровья лиц возраста от 63 до 73 лет, считая их группой высокого риска. Для устранения этого препятствия, свободно выбранная пенсионером страховая компания должна удостовериться, что она получит средства медицинской страховки данного лица, накопленные за весь период, независимо от длительности медицинского страхования данного лица, и это побудит страховые компании осуществлять медицинскую страховку вышеназванной группой, поскольку остаточные средства в будущем полностью будут перечислены ему. Следовательно, накопительное страхование предоставит возможность сделать доступным медицинскую страховку в странах с низкими доходами именно для тех, кто больше в этом нуждается. При этом накапливаемые средства до предоставления страховым компаниям также могут быть использованы государством для инвестирования в государственные облигации или в другие ценные бумаги с целью защиты этих средств от инфляционных рисков.

В современных условиях в сфере социальных услуг разграничение ответственности не должно быть только между населением и государством, поскольку развитие механизмов социального страхования неизбежно приводит также к проблеме ответственности работодателей и

в специально сформированный фонд, из которого будут финансироваться расходы медицинского страхования данного лица после выхода на пенсию.

профсоюзов работников. Следовательно, если часть социальных отчислений осуществляется работодателями, то они тоже должны нести ответственность за обеспечение будущего благосостояния своих работников. Только в результате взаимного контроля и всеобъемлющей ответственности государства, населения и работодателей можно построить сильную систему социальной защиты. В экономике республики большое место занимает теневая деятельность, в результате которой часть социальных взносов не перечисляется в соответствующий фонд. Для решения этой проблемы нужно, чтобы в первую очередь работодатели и наемные работники осознали, что именно от этих средств зависит их будущее благополучие: именно посредством непосредственного контроля работников и ответственности работодателей должно обеспечиваться полное перечисление средств на персональные счета, что в будущем обеспечит получение пенсий, соответствующих сделанным взносам, и гарантирует социальную справедливость.

Известно, что социальная политика РА заключается в регулировании проблем социальной помощи, пенсионного обеспечения, проблем инвалидов, пожилых людей, семей, женщин и детей, занятости, работы и зарплаты, а также регулировании деятельности в сфере благотворительности. Социальное страхование пока что проявилось только через пенсионное страхование и основано только на принципе расчета пенсии на основе отработанных лет. Именно здесь проявляется несправедливость армянского социального страхования, так как люди с разными зарплатами, делая отчисления разных размеров, работая равное количество лет, получают почти равные пенсии.

Программы пенсионного страхования гарантируют исполнение пенсионных прав всех граждан государства при достижении пенсионного возраста, потере кормильца, инвалидности и в других случаях, установленных законом. В основе исчисления страховых пенсий лежит страховой стаж¹, который считается обязательным признаком для участия граждан РА в этих программах. Факт исполнения обязательного социального взноса является удостоверяющим показателем наличия и длительности страхового стажа. Программы социального страхования по этой части финансируются из средств государственного бюджета за счет источников, сформированных из обязательных социальных взносов, и дотаций. Все виды страховых пенсий выплачивает Государственный фонд социального страхования РА (ГФСС РА)².

¹ При выходе на пенсию трудовым стажем личности считаются: а) до 1992 г. – число отработанных лет, б) после 1992 г. – длительность осуществления обязательных социальных взносов по годам.

² Решением правительства РА республиканское отделение пенсионного фонда СССР в октябре 1991 г. было реформировано в Пенсионный фонд РА, который явился полноправным преемником первого. В январе 2008 г. в результате реорганизации пенсионного

В настоящее время в Армении действует распределительная пенсионная система, сформированная по принципу согласия поколений¹. Как во всем мире, так и в РА распределительная система основана на механизме финансирования социальных программ за счет текущих взносов занятых граждан, то есть нынешние работники обеспечивают пенсии нынешних пенсионеров нетрудоспособного возраста.

Финансирование действующей пенсионной системы РА осуществляется за счет обязательных социальных страховых взносов, которые до 2008 г. аккумулировались на специально созданном для управления ими внебюджетном счете Фонда государственного социального страхования РА (ГФСС РА), а с 1-го января 2008 года ГФСС был преобразован – внебюджетный счет фонда был закрыт, а финансовые средства, образовавшиеся за счет обязательных социальных страховых взносов, сливаясь с общими доходами государственного бюджета, просто перечисляются в государственный бюджет РА. ГФСС РА осуществляет сбор, учет, накопление и распределение взносов обязательного социального страхования.

В Армении установлены следующие типы страховых пенсий: возрастные, с льготными условиями, долголетней службы, инвалидности, в случае потери кормильца и частичные.

Как уже отмечалось, страховая пенсия – самый распространенный тип пенсий, выплачиваемый гражданам РА, которую получают 89,8% всех пенсионеров РА (2006 г.). Она состоит из базовой пенсии и страховой части. Размер базовой пенсии устанавливается законом и не может быть меньше ранее установленной величины, а для расчета страховой части используется следующая формула:

$$МП = Б + (n \times C) \times K + В/Д$$

где:

МП – месячная пенсия,

Б – базовая пенсия,

n – число лет страхового стажа,

С – стоимость 1 года страхового стажа,

К – персональный коэффициент пенсионера,

В – данные об общей величине взносов пенсионного страхования, отраженные в персональных счетах после внедрения персонафицированного учета,

фонда РА сформировалась Государственная служба социального обеспечения Министерства труда и социальных вопросов. В этом разделе применено название ГФСС РА, поскольку анализ касается периода до реорганизации.

¹ Специалисты его также называют «системой распределения» или «системой солидарности», которая по международной терминологии известна как система “pay-as-you-go” или “PAYG”.

Д – ожидаемая длительность жизни мужчин и женщин в месяцах в момент выхода на пенсию.

Установлено, что при страховом стаже 5–25 лет персональный коэффициент пенсионера рассчитывается по формуле $K=0,04 \times n$, и варьируется в пределах от 0,2 (при стаже 5 лет) до 1 (при стаже 25 лет). А для лиц со страховым стажем 25 лет и более формула расчета персонального коэффициента чуть другая: $K=1+[0,02 \times (n-25)]$, при котором персональный коэффициент варьируется в пределах от 1,02 (при стаже 25 лет) до 1,5 (при стаже 50 и более лет).

Главный компонент страховой части – стоимость страхового стажа (С), величина которой устанавливается законом, и, как и в случае базовой пенсии, не может быть меньше ранее установленной величины. Таким образом, оба компонента страховой пенсии – базовая пенсия и страховая часть устанавливаются законодательством РА. Основным источником для их выплаты являются внебюджетные средства, образованные от обязательных социальных взносов¹. Отметим также, что все типы страховых пенсий взаимосвязаны и имеют одинаковые компоненты. Они отличаются:

А) показателями приобретения права (возраст, стаж и другие персональные данные экспертного характера, установленными законом);

Б) условиями учета пенсионера;

Г) методами расчета пенсий, хотя надо отметить, что в настоящее время расчет страховой пенсии не включает все компоненты, установленные законом, в частности – соотношение В/Д.

Армянская модель многоступенчатой пенсионной системы, которую планируют сформировать на базе принятой «Концепции реформ системы пенсионного обеспечения», опирается на ряд основополагающих принципов. Прежде всего, принципы пенсионных реформ продиктованы последними решениями государства, провозгласившего преодоление бедности преобладающим направлением своей социальной политики. Исполнение положения, провозглашенного в программе правительства РА на 2008–2012 гг.: «В Армении не будет бедного пенсионера²» обязывает применять принцип эквивалентности государственных пенсий стоимости минимального бюджета жизнеобеспечения.

Реформы должны касаться всей пенсионной системы. Поэтому будут исключены из политического словаря понятия «старая» и «новая» системы, и будет использоваться понятие «единая многоступенчатая пенси-

¹ Отметим, что в некоторых случаях установленные законом пенсионные надбавки для нетрудовых и нестраховых лет, учитываемых в страховом стаже, выплачиваются за счет государственного бюджета.

² «Программа Правительства РА», часть 4.4.2., Ереван, 2008г.

онная система». Взяв курс на обеспечение согласия в обществе и недопущение социального расслоения.

Применение принципа социального согласия также обязывает реализовать единый подход к разным видам пенсий. Это будет осуществляться *вложением* в основу всех видов пенсий основной (базовой) пенсии, уровень и порядок индексации которой будет установлен законодательством РА. Основная пенсия должна быть сопоставима с минимальным бюджетом жизнеобеспечения, ежегодно рассчитываемого Национальной статистической службой. В этом смысле можно сказать, что армянская модель многоступенчатой пенсионной системы опирается на основную (базовую) пенсию. В то же время должен реализовываться принцип либерализации. Применение последнего означает **стимулирование развития частной пенсионной индустрии**, внедрение накопительных пенсий, пересмотр экономических основ страховых пенсий и их отделение от гарантий социального обеспечения, предоставленных государством.

К пенсиям распределительного компонента единой пенсионной многоступенчатой системы будут применяться принцип повышения целенаправленности пенсий и принцип индексации пенсий.

Основными принципами внедрения накопительного компонента единой пенсионной многоступенчатой системы будут:

- государственное участие – посредством увеличения накопительных сумм на персональных счетах пенсионных выплат лиц до 40 лет за счет средств государственного бюджета. Это позволит значительно уменьшить снижение доходов, остающихся в распоряжении лиц, включенных в накопительную систему;
- более высокий коэффициент компенсаций для пенсионеров накопительного компонента, обеспечение которого требует определенно ограничить обязательный вход людей в накопительный компонент посредством установления максимального возрастного порога;
- приемлемое фискальное бремя для комплексного осуществления мероприятий в направлении совершенствования распределительного компонента пенсионных реформ и внедрения накопительного компонента. Этот принцип особенно важен в условиях повышения пенсий распределительного компонента и участия государства в персональном накоплении участников накопительного компонента.

Схема управления многоступенчатой пенсионной системой РА разрабатывалась исходя из трех центральных принципов:

- снижение прямого вмешательства государства в сфере пенсионного страхования за счет усиления его контрольной функции;
- отказ от создания новых государственных структур и перераспределение новых функций между действующими структурами;

- расширение круга государственного и частного сотрудничества и социальной ответственности путем передачи нескольких функций пенсионного страхования частным структурам, общественным организациям и частным лицам.

Согласно «Закону о государственных пенсиях РА», пенсионная система РА включает:

- 1) государственное (обязательное) пенсионное страхование, которое гарантирует осуществление пенсионного социального обеспечения граждан за счет средств государственного бюджета,

- 2) государственное пенсионное обеспечение, которое за счет государственных бюджетных средств гарантирует осуществление пенсионного социального страхования граждан, не включенных в систему государственного пенсионного страхования в случае старости, инвалидности, потери кормильца и в других случаях, установленных законом.

- 3) добровольное пенсионное страхование, которое за счет добровольных взносов граждан и работодателей, а также доходов, полученных от инвестирования этих средств в порядке, установленном законом, гарантирует осуществление дополнительного социального обеспечения застрахованных лиц.

Вышеназванная программа пенсионных реформ в числе других задач также устанавливает основные направления развития социального страхования на предстоящие годы. Пенсионные программы социального характера будут осуществляться органом государственного управления и напрямую финансироваться за счет средств государственного бюджета, а схемы пенсионного страхования будут управляться частными субъектами, финансироваться за счет обязательных и добровольных выплат работников и (или) работодателей и софинансироваться из государственного бюджета.

В армянской модели многоступенчатой пенсионной системы социальные и трудовые пенсии не будут связаны с персональными доходами лиц, получающих пенсии, и будут выплачиваться из государственного бюджета по принципу согласия. Напротив, уровень накопительных пенсий будет напрямую зависеть от сделанных взносов за счет персональных доходов каждого лица, следовательно, эти пенсии формируются по принципу самофинансирования.

Развитие системы социального страхования является логичным продолжением развития рыночной экономики. Социальное страхование дает гарантии для того, чтобы в результате соответствующего поведения и правильного управления средствами, будет возможно избежать бедности в старости. В этом смысле ожидания и действие механизма социального страхования стимулируют нынешнюю экономическую активность населения, но это становится полноценно действующим механизмом тогда,

когда есть доверие к государству. Люди должны быть уверены, что в пенсионном возрасте они получают возмещение, соответствующее накопленным ими средствам, и залогом этого является приведение в действие накопительной пенсионной системы. На начальном этапе должно быть достигнуто полное доверие к государству, а потом – к частным структурам, которые в будущем будут осуществлять функции частных пенсионных фондов, но на нынешнем этапе в роли данного органа может выступить только государство.

Учитывая, что в республике в числе экономически активного населения есть люди старше трудового возраста, по мнению ряда специалистов, **возрастом получения пенсии для таких людей нужно считать их возраст фактического увольнения с работы, которое будет добровольным и по их собственной инициативе.** Если пенсионеры продолжают работать, и их работа удовлетворяет и их самих, и работодателей, то в результате этого с плеч государства в некоторой степени будет сброшено бремя помощи таким пенсионерам. Но это не означает, что данное положение запрещает им использовать свое право получения пенсий, а осуществляется *отсрочка* использования этого права. Такая ситуация также благоприятна для государства, поскольку оно в течение этих лет не будет думать о текущем обеспечении этих пенсий.

С другой стороны, если не будет применяться понятие отсрочки пенсионного возраста, то получается такая ситуация, когда пенсионер, продолжая работать после достижения пенсионного возраста, с одной стороны, делает взносы на персонифицированный личный счет, и, с другой стороны, продолжает получать пенсию за счет средств, накопленных на этих счетах. В результате накопленные средства прошлых лет уже начинают каждый месяц снижаться.

Преобладающая часть государственных расходов социальной защиты РА в настоящее время направлена на пенсионное обеспечение как единственного вида обязательного страхования, а остальные социальные риски застраховываются только на добровольных основаниях, в том числе и со стороны отдельных компаний и организаций (последние, несмотря на малые объемы, осуществляют очень важную миссию с точки зрения корпоративного управления и внедрения культуры корпоративного гражданства). Следовательно, с точки зрения совершенствования организационных основ системы социального страхования речь может идти только по части системы пенсионного обеспечения.

Решением № 796-N от 26 мая 2006 г. Правительство РА, утверждая «Концепцию реформ системы пенсионного обеспечения», положило начало подготовительным работам по внедрению многоступенчатой пенсионной системы и обязательного накопительного пенсионного компонента в стране.

Основы армянской модели пенсионных реформ РА были заложены при содействии экспертов Всемирного банка путем разработки модельных сценариев посредством компьютерной программы PROST¹. Особенности этой модели состоят в следующем:

1. Избранный путь пенсионных реформ Армении – формирование новой единой многоступенчатой системы на основе государственной пенсионной системы путем совершенствования действующей системы и внедрения новых ступеней.

2. Армянская многоступенчатая пенсионная система будет состоять из двух компонентов – распределительной и накопительной.

Каждый из перечисленных компонентов в свою очередь будет состоять из двух ступеней: распределительный компонент – ступени «0» и «1», и накопительный – ступени «2» и «3»². Ступени пенсионной системы подразделяются по типам пенсий, выплачиваемым населению пенсионного возраста:

- нулевая ступень – социальная пенсия (обязательная), которая будет защищать от бедности граждан, не имеющих пенсионных прав или имеющих их в недостаточном количестве;

- 1-я ступень – трудовая пенсия (обязательная), которая будет обеспечивать возмещение за отработанные годы населению, имеющему пенсионные права;

- 2-я ступень – накопительная пенсия (обязательная), которая будет обеспечивать возмещение персональных доходов населения, оплатившего пенсионные взносы;

- 3-я ступень – накопительная пенсия (добровольная), которая, как 2-я ступень, будет обеспечивать возмещение индивидуальных доходов населения, оплатившего пенсионные взносы.

Нулевая и первая ступени единой многоступенчатой пенсионной системы будут направлены на решение проблем социального обеспечения

¹ Компьютерная программа PROST (Pension Reform Options Simulation Toolkit) была разработана специалистами Всемирного банка как аналитический инструмент вариантов пенсионных реформ.

² Принимая за основу принципы методологии, разработанными Всемирным Банком, каждая страна ступени подходит к ним по-своему. Так, Швеция разъединяет ступени по субъекту, принимающему решения, в той или иной пенсионной схеме: в 1-ую ступень вовлечены не только перераспределительные пенсии, но и обязательный накопительный компонент, т.к. размер взноса утвержден правительством. 2-я ступень включает только профессионально-корпоративные пенсии, размер которых устанавливается по совместной договоренности профсоюзов и работодателей, а в 3-ю ступень включаются все типы персональных пенсионных схем, решения по выбору которых принимаются частными лицами.

пенсионеров, а внедрением второй и третьей ступеней будет осуществлено пенсионное страхование населения.

3. Пенсии реформированной пенсионной системы будут состоять из двух частей – перераспределительной и страховой. В основу перераспределительной части будет поставлена законодательно установленная государством основная (базовая) пенсия, а страховательная часть пенсий будет связана или с числом отработанных лет индивидуума (в случае трудовой пенсии), или с размером оплаченных им взносов (в накопительной пенсии). В этом смысле страховая часть социальной пенсии равна 0, поэтому она и получила название нулевой ступени.

Важнейшими компонентами пенсионных реформ являются также создание экономических стимулов системы, которые будут направлены на:

1) сокращение неформальной части рынка труда посредством ужесточения пенсионных правил установления связи будущих пенсий с оплаченными взносами;

2) декларирование доходов и расширение участия в единой пенсионной системе посредством снижения добровольных пенсионных взносов с налоговой базы зарплаты и приравненных к ней доходов;

3) поощрения долголетнего труда посредством установления благоприятных правил для выплаты трудовых и накопительных пенсий.

С целью обеспечения гибкой государственной пенсионной политики будет применяться принцип единого налога, согласно которому нынешние обязательные взносы социального обеспечения и подоходный налог будут объединены в единый *подоходный налог физических лиц*, ставка которого будет сопоставима с суммарной величиной действующих средних ставок. Налог будет взиматься с личных доходов и (или) с зарплаты лица, а налоговым агентом будет являться работодатель. Зачисление единого налога будет вестись персонифицированно ежемесячно для каждого работника¹.

Что касается инвестиций средств пенсионной системы и обеспечения их доходности, то понятно, что в рамках выбранной модели используемые ограничения в отношении инвестиций добровольных накопительных пенсионных активов будут более слабыми по сравнению с предусмотренными для обязательных накопительных пенсионных активов. Для государственного регулирования, в том числе и ограничения инвестиций добровольных накопительных пенсионных активов, будут применяться принципы обеспеченности, диверсификации инвестиций, максимальной доходности, соответствующей безопасности пенсионных

¹ Механизмы внедрения единого (подоходного) налога и его персонифицированного учета будут установлены отдельным законом.

активов и обеспечения эквивалентной ликвидности. Для инвестиционных портфелей будет обязательной регистрация службой контроля финансовых рынков РА. Предусматривается, что к регистрации будут допущены три вида инвестиционных портфелей¹:

- агрессивные инвестиционные портфели (с акциями 75% и более);
- сбалансированные инвестиционные портфели (с акциями 50-75%);
- консервативные инвестиционные портфели (с акциями до 50%).

Структура инвестиционного портфеля будет ограничена следующим образом:

- максимальная доля инвестиций в акции одного эмитента или взаимосвязанных эмитентов должна составить 5% общего объема выпущенных акций и 10% общего объема выпущенных облигаций;
- максимальная доля ценных бумаг одного эмитента или взаимосвязанных эмитентов в инвестиционном портфеле должна составить 5%;
- доля ценных бумаг одного или взаимосвязанных эмитентов в инвестиционном портфеле не должна превышать 5% портфеля;
- службе контроля финансовых рынков РА будет предоставлена возможность применения также и других временных ограничений, если это будет необходимо с точки зрения предотвращения или сдерживания неблагоприятных влияний (в этом случае возможно применение минимальных ограничений).

В начальном периоде пенсионные активы будут допущены к вложению в ценные бумаги стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития, в государственные и муниципальные ценные бумаги РА и РФ, в также в счета и вклады коммерческих банков РА (если банк не находится в процессе отзыва лицензии).

Реформам подвергнется также управление системы социального обеспечения РА. В частности, в течение 2008–2009 гг. подведомственные областным центрам территориальные агентства социальных служб (в Ереване и в некоторых случаях в других городах под управлением органов местного самоуправления) перейдут в ведение Министерства труда и социальных вопросов РА, будут объединены с территориальными подразделениями государственной службы социального обеспечения РА (ГССО РА). Выплаты пенсий будут осуществляться по классической схеме сотрудничества с Казначейством РА, которая в настоящее время применяется для выплаты других пособий.

Реорганизованная Государственная служба социального обеспечения будет осуществлять функции, предоставленные территориальным агент-

¹ Названия портфелей даны с точки зрения их рискованности.

ствам социального страхования, а также предусмотренные уставом другие функции, в частности: расчет (перерасчет), назначение и выплату государственных пенсий в порядке, установленном пенсионным законодательством РА, ведение административного регистра лиц, получающих государственную пенсию, предоставление гражданам информации и консультаций, разъяснение пенсионного законодательства РА, в том числе правил назначения, расчета, выплаты пенсий и других вопросов.

Инспекция труда Министерства труда и социальных вопросов РА будет осуществлять проверку достоверности документов, представленных работодателями, организациями и физическими лицами для назначения и выплаты пенсий, а также функции исполнения административных производств при административных правонарушениях согласно трудовому кодексу РА.

В Армении осуществляются ряд программ социальной помощи, которые предусматривают выплаты семейного пособия по бедности, социальных пенсий, пособий по уходу за детьми до 2-х лет, единовременных пособий в связи с рождением ребенка (финансирование этой программы осуществляется за счет средств государственного фонда социального страхования РА), а также обеспечение инвалидов бесплатными протезо-ортопедическими принадлежностями и восстановительными средствами и их ремонт, организацию ухода за одинокими пожилыми людьми и детьми, оставшимися без ухода родителей в домах-интернатах, обслуживание одиноких пожилых людей и инвалидов в домашних условиях, государственное содействие выпускникам детских опекунских организаций. Практикуется и предоставление едино-временной денежной помощи.

Наряду с государственными программами социальной помощи в республике практикуется распределение гуманитарной помощи, реализуются отдельные благотворительные и социальные программы, которые еще имеют некоторое значение для поддержки населения.

Система действующего семейного пособия по бедности в республике – самая большая программа в сфере социальной помощи, которая основана на оценке необеспеченности семьи и в которой в качестве субъекта социальной помощи рассматривается не индивид, а семья. В Армении помощь социально необеспеченным семьям осуществляется в основном из двух основных источников: за счет средств государственного бюджета в виде семейного пособия по бедности и за счет средств различных гуманитарных и благотворительных программ.

Источниками поступлений бюджета обязательного социального страхования являются:

- 1) взносы обязательного социального страхования,
- 2) неналоговые доходы, в том числе:
 - средства, полученные в порядке пожертвований от граждан и юридических лиц;

- штрафы и взыскания за нарушения законодательства в сфере взносов обязательного социального страхования (за исключением административных правонарушений);
 - другие доходы, предусмотренные законом и другими правовыми актами;
 - доходы от операций с капиталом.
- 3) официальные трансферты, в том числе:
- официальные трансферты международных организаций и иностранных государств;
 - официальные трансферты государственного и общинных бюджетов.
- 4) источники финансирования дефицита – привлеченные заемные средства и свободный остаток средств бюджета в начале года.

В рамках кредитного соглашения, заключенного между Арменией и Организацией международного развития (ОМР) в 2004 г., правительство получило финансирование от Всемирного банка с целью осуществления «Программы управления сферы социальной защиты» (общая стоимость программы составляет 5,71 млн долларов США, из которых 5,15 млн финансируется со стороны ОМР). Основной целью программы является повышение эффективности общественной занятости, пенсионной системы и социальной помощи путем улучшения администрирования, внедрения современных информационных технологий и других мероприятий.

Для Армении неизбежно появление проблемы нехватки средств финансирования текущих или будущих пенсий, в результате чего, как показывает международный опыт, покрытие нехватки этих средств возлагается на государственный бюджет. С целью решения данной проблемы предлагается **разделить обязательные социальные взносы на две части**, одна из которых будет направлена на финансирование текущих пенсий, а другая будет накапливаться и использоваться на зарубежных финансовых рынках, и призвана в будущем обеспечить пенсию для каждого пенсионера, соответствующую его взносам, в состав которой будут также включены социальные взносы работников по обслуживанию текущих пенсий. Поскольку в Армении в ближайшие годы в составе пенсий будут преобладать пенсии, рассчитанные на основе отработанных лет, необходимо, чтобы большая часть взносов, состоящая из этих двух частей, была направлена на финансирование текущих пенсий.

В накопительной пенсионной системе для определения соотношения текущего и накопительного компонентов применима следующая формула:

$$M \times (t + n) = 1 / K \times t + P \times n,$$

где:

t – часть социальных взносов, которая будет использована для обслуживания текущих пенсий,

н – накопительная часть социальных взносов,

(т+н) – общая сумма социальных взносов,

М – соотношение отработанных лет и числа лет получения пенсии, которое осуществляет функцию мультипликатора и показывает, во сколько раз ежемесячная пенсия накопительной системы должна быть больше по сравнению с общими социальными взносами,

К – коэффициент загруженности работников, оплачивающих социальные взносы, который рассчитывается как соотношение числа пенсионеров и работников, осуществляющих социальные взносы (при отсутствии теневой занятости и выплате должным образом социальных взносов всеми работниками оно тождественно коэффициенту загруженности населения) и показывает соотношение пенсионеров и населения трудового возраста.

П показывает соотношение коэффициента с процентной надбавкой и числа лет получения пенсии, то есть показывает, во сколько раз умножились накопленные средства и средства, полученные в результате вложений накопленных средств (в случае нулевого вложения значение этого показателя отождествляется с коэффициентом **М**, а базисом считается год).

Преимуществом этой формулы является то, что она дает возможность определения соотношения текущего и накопительного компонента произведенных социальных взносов «т» и «н», когда известны инвестиционная доходность, величина множителя, коэффициент загруженности работников.

До января 2008 г. в РА программы социального страхования финансировались из страховых средств бюджета ГФСО. Последний в основном формировался из средств обязательного социального страхования, а остальная часть поступала из государственного бюджета. Согласно закону о государственном бюджете РА, до 2008 г. ежегодно утверждался бюджет обязательного социального страхования РА. В результате преобразования государственного фонда социального страхования РА (ныне – служба) начиная с января 2008 г. финансирование пенсионной системы осуществляется только за счет средств государственного бюджета. В результате преобразований системы доходы государственного бюджета пополнились также социальными взносами.

В последние годы в сфере формирования и использования доходов фонда действует ряд тенденций:

- расходы, направленные на пенсионное обеспечение, растут в 1,5 раза быстрее, чем расходы пенсионного страхования;
- объемы социальных взносов, выплаченных работодателями, растут в 1,5 раза медленнее, чем выплаченных наемными работниками, и в 4,3 раза медленнее, чем суммы, выплаченные частными предпринимателями;

- положительный баланс бюджета обусловлен сдерживанием затрат, направленных на страховые пенсии по отношению к полученным доходам;
- за счет экономии расходов программ пенсионного страхования прямым или косвенным образом финансируется часть программ пенсионного обеспечения.

Фактически, за счет обязательных социальных страховых взносов финансируются также другие программы пенсионного обеспечения, что еще раз свидетельствует о том, что пенсионное страхование еще не отделено от общей государственной политики социального обеспечения. В результате, социальные взносы превращаются в социальный налог, полученные средства от которого перераспределяются на разные осуществляемые социальные программы для уязвимых слоев населения.

Функции государственной системы социальной защиты РА для каждого из таких слоев четко установлены законодательством, а их риски регулируются государством посредством осуществления программ системы социальной защиты уязвимого населения. Включение граждан РА в эти программы осуществляется на основе разработанной Министерством труда и социальных вопросов РА системы оценки уязвимости, которая охватывает наиболее уязвимые социальные группы населения страны. На основе исследований бедности и уязвимости социальные группы классифицированы по критерию уязвимости, оценка которого используется для признания семьи бедной и назначения семейных пособий.

Социальная группа	Оценка уязвимости (в баллах)
Инвалид, 1-я категория	48
Инвалид, 2-я категория	39
Инвалид, 3-я категория	28
Ребенок-инвалид	45
Ребенок до 2 лет	35
Дети от 2 до 18 лет	33
Сирота	43
Полная сирота	50
Безработный	22
Пенсионер	34
Одинокий неработающий пенсионер	36
Пенсионер в возрасте 75 лет и выше	39

Полное описание системы социальных гарантий и направлений ее дальнейшего совершенствования приводится в «Программе стабильного развития» (ПСР), утвержденной в октябре 2008 г. Это переработанный вариант стратегической программы преодоления бедности (СППБ, август 2008 г.). Надо отметить, что в результате успешного осуществления СППБ уже значительно сократился уровень бедности в РА, который составлял в 2005 г. 29,8%, в 2006 г. – 26,5%, а крайней бедности – соответственно 4,6 и 4,1%. Несмотря на то, что крайнюю бедность в Армении можно считать преодоленной, тем не менее общий уровень бедности еще остается серьезной социальной проблемой. Поэтому ПСР планирует довести уровень бедности до 6,8% в 2021 г. и таким образом в основном преодолеть ее, а уровень крайней бедности – до 1,2%, что фактически решает данную проблему.

Целевая социальная политика, естественно, будет продолжаться. Она будет направлена:

- в сфере социальной помощи – на обеспечение повышения размеров и адресности семейных пособий и максимального вовлечения бедного населения в систему с тем расчетом, чтобы в 2012 г. число семей, получающих пособие, будет совпадать с числом бедных семей. Размеры семейных пособий планируется повышать с тем расчетом, чтобы к 2020–2021 годам эти пособия достигли 70% порога бедности на одного человека;
- политика семейных пособий ориентирована на вывод из бедности социально уязвимых групп населения с ограниченными возможностями путем их вовлечения в экономическую жизнь;
- в сфере социального страхования основным приоритетом ПСР будет резкое увеличение размеров пенсий с тем расчетом, чтобы в 2012 г. средняя пенсия сравнялась со стоимостью корзины минимального потребления (КМП), а в 2018 г. – 150% КМП, и чтобы такое соотношение сохранялось и в будущем, что важно для того, чтобы существовала возможность дополнять действующую пенсионную систему накопительной пенсионной системой.

Намечается развитие фундаментальных социальных услуг, в частности, образования и здравоохранения, путем повышения эффективности и доступности соответствующих институтов. Будут продолжены комплексные реформы этих сфер, приоритетными направлениями будут оставаться общее образование и первичное медицинское обслуживание. Увеличатся также объемы государственного финансирования, которое рассматривается как основное средство обеспечения развития социальной инфраструктуры. В частности, по сравнению с 2006 г. государственные расходы в сфере образования планируется увеличить на 1,8 процентных пункта ВВП (до 4,5% в 2021 г.), а в сфере здравоохранения государственные расходы в 2021 г. планируется довести до 3,5% ВВП вместо 1,5% в 2006 году.

ГРУЗИЯ

В нынешней Грузии особенно актуальной является реформа пенсионной системы.

Как известно, пенсионная система по своему содержанию представляет собой:

- механизм социального страхования (социальной помощи), который предполагает борьбу с бедностью среди самых незащищенных групп населения, а также «общественное соглашение» между разными поколениями;
- трансферт между поколениями, или доход, получаемый представителями пожилого поколения, а также гражданами, имеющими статус людей с ограниченными возможностями, за счет взносов трудоспособной части населения.

Таким образом, население пенсионного возраста (то есть значительная часть населения, существующего вне рынка труда) становится участником распределения дохода, полученного в результате экономического развития.

Начиная с конца XIX века утвердились два подхода в отношении модели «социального государства». Характеристикой первого подхода является гарантированная поддержка – обеспечение всем гражданам минимального прожиточного уровня. У первоисточков этой политики стоял и последовательно проводил ее канцлер Германии Отто фон Бисмарк, основатель немецкой пенсионной системы т.н. *“Pay-as-You-Go” (PAYGO)*. Эта система предусматривает финансирование пенсий для существующих пенсионеров за счет текущих взносов трудоустроенных граждан и представляет собой систему солидарности поколений.

Второй подход исходил из того тезиса, что государство должно помогать тем, кто не имеет возможности самостоятельно обеспечивать себя. В Великобритании в первой половине прошлого века эту идею последовательно отстаивал лорд Беверидж. В частности, в 40-е годы прошлого века этот подход представлял собой часть социальной доктрины Великобритании.

В 1994 году Всемирный банк провел широкомасштабный опрос, по итогам которого на фоне протекавших в мире тенденций им была рекомендована трехуровневая система пенсионного обеспечения:

Первый уровень – уровень управляемого государством обязательного распределения, при котором нынешние пенсионеры финансируются за счет взносов ныне трудоустроенных граждан. На первом уровне осуществляется функция выдачи минимальных пенсий по обеспечению старости.

Второй уровень – уровень, основанный на накоплении путем обязательных пенсионных взносов, управляемый в основном негосударствен-

ным сектором (иногда – государством), когда часть обязательного социального взноса направляется на индивидуальный счет. Этими счетами управляют такие институциональные структуры, как пенсионные фонды и страховые компании. Выдача пенсий происходит из доходов, полученных с капиталов, накопленных на указанных индивидуальных счетах.

Третий уровень – добровольная частная система пенсионных накоплений, которая поощряется путем соответствующего налогового стимулирования. На этом уровне дополнительное пенсионное обеспечение осуществляется на добровольных началах, и его основу составляют личные инвестиции посредством различных финансовых схем.

Под термином «накопление» подразумевается аккумулярование в виде капитала обязательных или добровольных пенсионных отчислений с целью получения соответствующих пенсионных доходов после достижения пенсионного возраста. Следует подчеркнуть и тот факт, что владелец пенсионного взноса фактически становится и соучастником капитала пенсионного фонда, а, исходя из этого, и полученной от него прибыли. Это положение отличается, к примеру, от статуса вкладчика банка, который довольствуется фиксированным процентом от внесенной им суммы. Интерес компании, управляющей пенсионным фондом, составляет доход, полученный от управления активами фонда.

В наследство от СССР Грузия получила государственную пенсионную систему, созданную на принципах обязательного участия, которая финансировалась из взносов от зарплат на основе схемы *“Pay-as-You-Go”*. Система была достаточно ясной и последовательной. Она включала всех активных экономических лиц, которые были трудоустроены на государственных предприятиях или в колхозах. Существовала также определенная дифференциация в зависимости от трудового стажа и размера заработной платы в допенсионный период.

После обретения независимости динамика пенсионной системы, как и всей системы социальной поддержки населения в Грузии (впрочем, и в других постсоветских государствах), определялась, в первую очередь, экономическими факторами – на нее оказывали влияние такие макроэкономические параметры, как уровни производства, трудоустройства, инфляции, состояние государственного бюджета и его задолженностей, которые изменились в результате резкого падения внутреннего валового продукта, а также демографические параметры и другие факторы.

К концу 1993 года в Грузии большинство пенсионеров получало примерно одинаковые пенсии, независимо от стажа или прежнего заработка, что было вызвано отсутствием средств, необходимых для финансирования пенсий. В результате в 1995 году правительство ввело систему фиксированных пенсий. Был повышен возраст выхода на пенсию: вместо

55/60 лет он стал составлять 60/65 лет (соответственно, для женщин и мужчин), что приближалось к международным стандартам. Из-за того, что вырос пенсионный возраст, положение в пенсионной системе улучшилось. Здесь же следует отметить, что такое резкое повышение пенсионного возраста само по себе было беспрецедентным явлением. Хотя, из-за символического характера пенсий это решение не вызвало в стране сколько-нибудь значительной волны протеста. Мероприятие было проведено так, что осталось практически как бы незамеченным в обществе.

Серьезные проблемы для функционирования пенсионной системы в Грузии связаны с тем, что демографически Грузия – более пожилая страна по сравнению с другими странами с аналогичными доходами населения. Произошло и сокращение численности населения, в основном из-за миграции определенной его части за рубеж в поисках работы. Безработица, характерная практически для всех стран, находящихся в переходном периоде, тяжело проявилась и в Грузии.

Многие работающие относятся к самозанятым, особенно в крестьянских хозяйствах. Большинство из этих людей не сможет делать отчисления в систему социального страхования.

Итак, из-за отсутствия финансовых ресурсов, начиная с 90-х годов основной заботой правительства Грузии стало обеспечение пенсионерам минимального дохода, в силу чего была пересмотрена существовавшая формула определения пенсий и введена фиксированная пенсия. Однако, несмотря на бюджетные трансферты в дополнение к социальным взносам, размер пенсий был далек от прожиточного минимума. Даже в условиях существования минимальной пенсии в 14 лари (примерно 7 долларов США) к 2003 году у государства накопилась задолженность по пенсии в размере более ста миллионов лари. При этом система администрирования была настолько недееспособной, что, несмотря на существующую политическую целесообразность, правительство не сумело выплатить значительную часть этого долга даже к парламентским выборам 2003 года. Тогда же существовала криминальная практика т.н. «мертвых душ», то есть пенсии выписывались на несуществующих пенсионеров и происходило хищение миллионов лари из государственного бюджета.

Тем не менее надо отметить, что как в правительстве, так и в научных учреждениях и в тот период велась довольно интенсивная работа по выработке оптимальной пенсионной модели. Но хаотическая ситуация в годы президентства Э. Шеварднадзе, сложившаяся в социальной системе страны, не оставляла шансов для реализации пенсионной реформы. Невозможно было провести какую-либо реформу, когда существовали растущие пенсионные задолженности в сотни миллионов лари. И международные организации-доноры до последнего времени скептически оцени-

вали попытки реформирования. Они советовали в первую очередь навести порядок в существующей пенсионной системе.

В 2001 году правительством Грузии с помощью организаций-доноров были разработаны основные направления осуществления национальной программы преодоления бедности и обеспечения экономического роста. В программе было указано, что пенсионная система должна взять на себя три основных функции: распределения, накопления и страхования. Пенсионная реформа должна была опираться на принципы пенсионного страхования, что предполагало создание системы из трех уровней в соответствии с разработанной вместе с международными донорами 5-летней программой. В этом же документе основной целью реформы называлось создание соответствующей законодательной базы. В частности, должны были быть приняты законы о персональном учете трудоустроенных граждан и пенсионеров, а также о социальном страховании и о пенсиях. Должны были быть установлены налоговые льготы с целью стимулирования добровольных взносов в частные пенсионные фонды со стороны трудоустроенных людей и работодателей. В мае 2003 года парламент внес изменения в существующий налоговый кодекс и принял пакет законов по пенсионной реформе. Целесообразно рассмотреть их более подробно, поскольку они были созданы на основе многолетней дискуссии с участием правительственного и неправительственного секторов, международных организаций-доноров и представляют собой попытку реформ, адаптированных как к международному опыту, так и к существующей в Грузии реальности.

Изменения в существовавший налоговый кодекс, принятые в 2003 году, должны были дать толчок развитию негосударственных систем охраны здоровья и пенсионного страхования в добровольной форме. Эти изменения вступили в силу с 1 января 2004 года. Они заключались в следующем:

1) Подоходным налогом не облагалось 30% дохода физического лица, полученного в виде зарплаты, или/и прибыли от экономической деятельности, но не более 1200 лари в год. Они направлялись на осуществление негосударственного пенсионного и добровольного медицинского страхования. При этом, в случае изъятия лицом данной суммы до наступления периода ее целевого использования (достижения пенсионного возраста или других случаев использования средств страхования) ее налогообложение осуществлялось в соответствии с правилом, действующим в отношении источника выдачи средств.

2) Налог по социальному страхованию не выплачивался с негосударственных пенсионных и добровольных медицинских взносов, упла-

ченных работодателем за наемного работника в рамках 30% от его зарплаты, но не более чем 1200 лари в месяц.

Наряду с названными изменениями в налоговом кодексе, в 2003 году была предпринята попытка начать глубокую реформу пенсионной системы. Был принят пакет новых законов, который предполагал реформирование системы. Впрочем, реализовать эти законы не удалось в связи с новыми приоритетами в социальной сфере, сложившимися после Революции роз.

В июне 2003 года парламентом было принято три закона, связанных с реформой социального страхования, которые были представлены правительством Грузии. Это законы «Об обязательном социальном страховании», «Об обязательных страховых пенсиях» и «О введении индивидуального учета и индивидуальной отчетности в сфере обязательного социального страхования». Эти законы должны были начать действовать с 1 января 2004 года. Впрочем, в период, последовавший за Революцией роз, их вступление в силу было отложено, а затем они были и вовсе отменены.

Следует признать, что *этот пакет законов мог бы означать начало масштабной пенсионной реформы в Грузии, но в тот период этот пакет не оказался в центре внимания ни парламента, ни общества*. И это несмотря на то, что на фоне предстоящих выборов группировка Э. Шеварднадзе попыталась с помощью средств массовой информации представить принятые решения как начало значительных социальных перемен, хотя и безрезультатно. В условиях тяжелой экономической ситуации у большинства членов общества выработалось недоверие к текущим экономическим реформам и обещаниям правительства, большая часть из которых не выполнялась. Растущая задолженность по пенсиям являлась одним из оснований для отрицательного отношения к реализации реформы. Тут нельзя не вспомнить, что один из значительных вопросов предвыборной кампании, предшествовавшей Революции роз, был связан с невыплаченной задолженностью по пенсиям и низким уровнем пенсий. А одной из самых значительных акций, проведенных оппозиционными силами во время предвыборной кампании, была голодовка депутатов парламента с требованием выплатить существующие пенсионные задолженности.

Предусмотренное законом «Об обязательном социальном страховании» постепенное повышение пенсионного возраста женщин с 60 до 65 лет в промежутке между 2004 годом и 1 января 2013 года во многих странах мира вызвало бы острые дебаты и могло бы стать поводом для политических демонстраций. Пенсионный возраст должен был повышаться на полгода за каждый календарный год. Хотя, исходя из того, что пенсии в Грузии имели лишь символическое значение, этот вопрос даже не вызвал общественного интереса. Напротив, большая часть трудоустроенных гра-

ждан могла принять это даже положительно. Исходя из символического характера пенсий, для значительной части женщин повышение пенсионного возраста оказывалось приемлемым, поскольку позволяло сохранить за собой рабочее место на более длительный срок

Законом «Об обязательном социальном страховании» тариф взноса на обязательное социальное страхование определялся в размере 33% от базы начисления по социальному страхованию, что находилось в соответствии с действующей в то время ставкой социального налога, которая распределялась следующим образом: 28% от базы начисления по обязательному социальному страхованию направлялось на финансирование обязательных страховых пенсий, 4% направлялось на финансирование расходов, связанных с охраной здоровья, а также оказанием помощи при беременности, родах и временной нетрудоспособности, а 1% направлялся на финансирование пособий по безработице и государственных программ по трудоустройству. Следует сказать, что сохранение 33-процентной ставки оказывалось фактором, поддерживающим теневую экономику (как правило, из-за высокой налоговой ставки реально выплачиваемая зарплата в частном секторе намного превышала официально назначенную).

Процентная ставка пенсионного взноса в Грузии была на уровне некоторых развитых стран Европы, что очень высоко для государства с низкими доходами и приносит особенно отрицательный эффект в странах, где слабая система администрирования.

В соответствии с принятым законом в период выполнения пенсионерами оплачиваемой работы им прекращалась выплата всех видов пенсий. В этот период на их индивидуальные счета должны перечисляться дополнительные взносы пенсионного страхования по льготному тарифу. Впрочем, надо сказать, что администрирование подобного подхода в существующей ситуации было бы весьма проблематичным.

Законом определялись страховые случаи. В частности, к страховым случаям по возрасту относились те, когда физическое лицо достигало 65 лет при наличии у него не менее 15 лет трудового стажа или стажа страхования. К страховым случаям в связи с потерей кормильца относились случаи смерти трудоспособного кормильца, который содержал нетрудоспособного члена семьи и имел не менее чем 15-летний трудовой стаж или стаж страхования. А к страховым случаям, связанным с ограничением возможностей, относились случаи, когда устанавливалась степень ограничения возможностей физического лица при наличии у него не менее чем 15-летнего трудового стажа и стажа страхования.

Право получать пенсию в связи с потерей кормильца имели нетрудоспособные члены семьи покойного, находившиеся на его содержании, в случае, если у покойного было не менее 15 лет трудового стажа или стажа

страхования, или если он получал государственную страховую пенсию или трудовую пенсию. Здесь нужно отметить важность вопроса о требовании 15-летнего трудового стажа или стажа страхования. Такой же подход может быть использован при разработке нового пенсионного законодательства. Хотя следует рассмотреть вопрос о том, чтобы еще больше увеличить эту границу. Особенно с учетом того, что существующая в настоящее время в этой сфере законодательная база несовершенна, и для назначения пенсии человеку достаточно иметь всего лишь 5-летний трудовой стаж.

Этим же законом предусматривались обязательное социальное страхование в связи с временной нетрудоспособностью, беременностью и родами, а также типы страховых случаев по охране здоровья. Это можно квалифицировать как попытку сделать первые шаги к созданию европейской модели социального страхования. Законом также был предусмотрен страховой случай в связи с безработицей, хотя из-за тяжелого положения на рынке труда в Грузии этот подход не мог обеспечить реального страхования от безработицы.

Разумеется, в известной мере, было прогрессивным шагом определение законом границы максимального ежемесячного размера базы начисления на взнос по обязательному социальному страхованию, выплачиваемый застрахованным (трудоустроенным) лицом, в размере десятикратной средней заработной платы, существующей в Грузии, а для самозанятых – в размере средней месячной заработной платы, существовавшей в стране в предыдущем году. Хотя эта граница, видимо, представляла собой небольшую величину, поскольку к 2003 году такая ежемесячная граница, исходя из размера существовавшей в стране средней заработной платы, составляла для трудоустроенного лица примерно 1200 лари, что снижало потенциал развития системы страхования, поскольку часть зарплаты сверх этой величины не являлась объектом начисления на взносы по социальному страхованию.

С точки зрения администрирования вопрос самозанятых лиц мог вызвать большое непонимание. Согласно закону, в число самозанятых попадала большая часть крестьян и членов их семей. Закон также обязывал этих людей в обязательном порядке выплачивать взнос по единому социальному страхованию в размере 18% от существующей в стране средней заработной платы, которая в то время составляла примерно 18 лари в месяц. Надо сказать, что на фоне тяжелой социальной ситуации в Грузии, особенно на селе, такой подход был фактически невыполним, получить эти взносы по социальному страхованию оказалось бы практически невозможно. Указанное является наглядным примером того, что власть неадекватно оценивала сложившуюся ситуацию. Самозанятые лица не

должны оказаться в новой системе в таком виде, либо их участие в этой системе должно быть добровольным. В противном случае это может стать еще одним источником коррупции. Тем более, что, согласно расчетам, которые прилагались к законопроекту, авторы предполагали, что первоначально эта система объединит всего лишь 5 тысяч добровольно застрахованных, а в последующие годы темпы роста этого количества составят 50% в месяц. Таким образом, согласно закону, с одной стороны, вводилась обязательная норма, а с другой стороны, авторы закона сами не надеялись, что эта норма будет работать, и на фоне примерно миллиона самозанятых предполагали охват лишь небольшой их части, всего лишь от 5 до 10 процентов от общего числа. Надо отметить, что включение самозанятых лиц в систему обязательного социального страхования в странах Восточной Европы связано с чрезвычайно большими проблемами. Тем более проблематичным это было бы в Грузии на фоне существовавшего в стране слабого администрирования.

К примеру, в Чили вообще отказались от обязательного участия самозанятых лиц в новой пенсионной системе. Хотя следует отметить, что из-за большого числа самозанятых лиц на рынке труда, отказ от их обязательного участия в системе социального страхования вызовет то, что значительная часть рабочей силы окажется вне реформированной системы социальной защиты.

Поощрению работодателей и развитию добровольного негосударственного пенсионного страхования должна была в значительной мере содействовать предусмотренная законом льгота. В частности, взнос по социальному страхованию не должен был выплачиваться страхователем на застрахованного, а также на выплаченные взносы по негосударственному пенсионному и добровольному медицинскому страхованию в пределах 30 процентов от заработной платы застрахованного лица и в размере не более 1200 лари в год. Этот подход напоминал налоговые стимулы, необходимые для развития добровольного негосударственного пенсионного страхования, внесенные в тот период в налоговый кодекс, хотя он и не предусматривал санкций в случае нецелевого использования взносов. Здесь, видимо, предполагалось, что, работая параллельно, принятые и уже существующие изменения в налоговом кодексе сняли бы эту проблему администрирования.

Следует также упомянуть о таком отрицательном примере проявления ведомственного интереса, каким было предусмотренное пакетом законов лишение налоговой инспекции права на администрирование вкладов по социальному страхованию. На фоне существовавшей в ту пору тяжелой ситуации в связи с администрированием налогов передача функции сбора социальных взносов фонду социального страхования казалась алогичной и вызывала недоумение. Это означало создание новой структу-

ры со своим аппаратом, фондом оплаты труда и стимулирования, в то время как ту же функцию успешно могла выполнять налоговая инспекция с уже существовавшими в ней структурами по администрированию социального налога. Следует сказать, что, согласно этим законам, фактически не предусматривалось ответственности компании, осуществлявшей страхование, в случае невыполнения существовавших обязательств по отношению к застрахованному лицу.

В соответствии с законом «Об обязательных страховых пенсиях», пенсии должны были начисляться на основании существовавшей в государстве средней заработной платы, трудового стажа, или стажа страхования и вклада по обязательному социальному страхованию. Согласно этому закону, обязательные страховые пенсии были классифицированы по типам: обязательная страховая пенсия по возрасту; обязательная страховая пенсия в связи с ограниченными возможностями; обязательная пенсия в связи с потерей кормильца.

Следует отметить, что подобная классификация может быть использована в случае внедрения второго уровня накопления, или создания системы пенсионного страхования, осуществляемого на основании комбинации первого и третьего уровней.

Вместе с тем, на индивидуальные счета каждого застрахованного в виде вклада зачислялся условный (выраженный не в реальном денежном виде) капитал и вводилась система т.н. условно определенных вкладов. Открывать же такие индивидуальные счета для каждого трудоустроенного человека и вести их учет должен был Единый государственный фонд социального страхования. При этом размер обязательной страховой пенсии по возрасту определялся суммой базисной и страховой частей.

Финансирование обоих компонентов должно было осуществляться по принципу системы распределения, т.е. сумма, полученная от страховых вкладов трудоустроенных лиц, должна была быть прямо использована на финансирование пенсий, предназначенных для выдачи существующим пенсионерам.

Базисная часть пенсии была постоянной для всех застрахованных лиц и не зависела от величины получаемой в прошлом зарплаты, трудового стажа или стажа по страхованию. А страховой компонент основывался на системе условно-накопительных счетов.

Условно-накопительный капитал определялся как сумма условно-накопительного капитала, существовавшего до реформы (до 1 января 2004 года), и условно-накопительного капитала, созданного в период после реформы.

Существующий до реформы условно-накопительный капитал определялся путем перевода (конвертации) пенсионных прав, накопленных до 1 января 2004 года, в условно-накопительный капитал по следующей схеме: условный капитал до реформы равнялся трудовому стажу (до 1 января

2004 года), умноженному на коэффициент по стажу (для каждого месяца трудового стажа он составлял 0,08) и умноженному на среднюю заработную плату в 2003 году.

Подобный подход может быть использован в случае введения второго уровня обязательного накопления при определении пенсионных прав трудоустроенных граждан. То есть, при вычислении обязательств государства по отношению к трудоустроенному лицу, исходя из его трудового стажа, но в виде не условного, а реального капитала. Что касается условного пенсионного капитала, то, согласно принятым законам, его величина после реформы должна была исчисляться на основании послереформенного страхового стажа трудоустроенного лица и страховой базы от ежемесячного дохода застрахованного человека.

Согласно закону «Об обязательных страховых пенсиях», была предусмотрена индексация трудовых или страховых пенсий, что может быть использовано и при разработке других, альтернативных моделей пенсионного обеспечения, особенно в отношении функционирования первого уровня. В частности, согласно принятому закону, при назначении пенсии соответствующего вида базисная часть страховой пенсии автоматически индексировалась, исходя из изменений средней заработной платы в стране, в рамках утвержденного в текущем финансовом году бюджета. Коэффициент индексации определяло правительство Грузии.

Согласно принятому закону, индексация уже назначенных обязательных страховых пенсий и трудовых пенсий, назначенных до 2004 года (т.е. до реформы) должна была происходить пропорционально росту потребительских цен и в соответствии с коэффициентом, определенным правительством Грузии. Так же на основании изменения индекса цен должна была происходить валоризация¹ условного пенсионного капитала, начисленного на индивидуальный счет застрахованного лица с учетом ежемесячного изменения цен. Такой подход был правильным, поскольку правительство брало на себя ответственность за то, чтобы в случае ухудшения макроэкономических параметров (прежде всего в случае высокой инфляции), не снижалась бы покупательная способность пенсии. Вместе с тем, в пакете законов при определении государственных обязательств в виде новшества был использован такой важный подход: до вступления в силу названных законов и после их вступления в силу финансирование основной части трудовых пенсий (существующего минимума без добавок) происходило за счет страховых взносов, которые должны были зачисляться на счет Единого государственного фонда социального страхования работодателями, трудоустроенными и самозанятыми людьми. А финансиру-

¹ Валоризация – спланированное, организованное повышение цены товаров, курса ценных бумаг, валюты, имеющее место в результате, вследствие мероприятий, проводимых государством, правительством.

ние всех добавок к трудовым пенсиям должно было происходить из центрального бюджета. В результате все выплаты, которые не относились к страховым случаям (например, увеличенная пенсия пенсионеров, в прошлом работавших в силовых ведомствах), ежегодно должны были финансироваться Министерством финансов из государственного бюджета.

Новые законодательные нормы были нужны хотя бы для разделения обязанностей государственного бюджета и фонда социального страхования. Министерству финансов ежегодно дополнительно выделялось из государственного бюджета 40 миллионов лари. В ту группу лиц, обязанности по обеспечению пенсионных добавок которой должен был взять на себя непосредственно государственный бюджет в лице Министерства финансов, входили пенсионеры по возрасту, получающие льготные пенсии (среди них инвалиды войны, ветераны войны и воинской службы, люди, потерявшие кормильца на войне, персональные пенсионеры, репрессированные и другие пенсионеры, имеющие льготы разных категорий). К 2002 году их общее число составляло 11 тысяч 500 человек, а средняя добавка к пенсии составляла 27,1 лари.

После Революции роз, выплатив задолженности по пенсиям примерно в 130 миллионов лари, накопленной во время президентского срока Э. Шеварднадзе, существовавшие пенсии в 14 лари выросли до 28 лари. Увеличенные пенсии получали те женщины, достигшие 60 лет, и те мужчины, достигшие 65 лет, трудовой стаж которых исчислялся не менее чем 5 годами. Конечно, это очень маленький стаж, но исходя из предвыборных обещаний и вследствие очень низкой пенсии правительство воздержалось от увеличения минимального трудового стажа, который должен быть у человека для того, чтобы ему назначили пенсию.

Кроме того, к тому времени продолжала существовать группа привилегированных людей, размер пенсий которых был выше 28 лари (бывшие сотрудники силовых ведомств, бывшие парламентарии, бывшие судьи), но в целом большинство пенсионеров получало пенсию в 28 лари, независимо от того, каков их трудовой стаж.

Каков же грузинский опыт после 2005 года? Сегодня в Грузии существует т.н. система *“pay-as-You-Go”*, поскольку принятые ранее к исполнению законы были отменены. Социальные выплаты сначала были включены в бюджетные доходы, а с 2007 года вообще были аннулированы. Следует отметить, что это решение правительства Грузии находится в диссонансе со стратегической целью страны – вступлением в Евросоюз.

В декабре 2005 года парламент принял новый закон, который вступил в силу 1 января 2006 года. Согласно этому закону, государственная пенсия назначается гражданам Грузии, постоянно живущим на территории Грузии, а также постоянно живущим на территории Грузии гражданам других стран и лицам, не имеющим гражданства, которые ко времени

обращения за назначением пенсии постоянно жили в Грузии на законных основаниях в течение последних 10 лет.

Компетентным органом администрирования пенсий стал Единый государственный фонд социального страхования Грузии, находящийся под контролем Министерства труда, здравоохранения и социальной защиты. Он осуществлял финансирование, выдачу, задержку, обновление, перерасчет и прекращение выдачи пенсии, а также регулирование других отношений, связанных с получением пенсии.

Основаниями для назначения государственной пенсии были: достижение пенсионного возраста – 65 лет; установление статуса ограниченных возможностей; смерть кормильца. Для женщин право получения пенсии по возрасту наступало по достижении ими 60-летнего возраста.

Нужно отметить, что человек, при наличии у него какого-либо из перечисленных оснований для получения пенсии, имел на нее право только в том случае, если не работал в учреждении, которое финансировалось из государственного бюджета. На период работы такому человеку временно прекращали выдачу пенсии и возобновляли ее с того дня, когда он представлял в районное (городское) отделение фонда социального страхования документ, свидетельствующий о том, что он не работает в бюджетном учреждении.

Из этого правила было исключение: всем лицам с резко выраженным статусом ограниченных возможностей (тем же инвалидам I группы) и лицам со значительно выраженным статусом ограниченных возможностей по зрению (инвалидам II группы) продолжали выдавать назначенную пенсию, независимо от того, эти лица работают или нет в бюджетном учреждении.

Закон не допускал одновременного получения двух или более пенсий, а также получения наряду с пенсией государственной компенсации или государственной академической стипендии. При наличии права на получение пенсии по двум или более основаниям, а также при наличии права на получение наряду с пенсией государственной компенсации или государственной академической стипендии на основании законов Грузии «О государственной компенсации и государственной академической стипендии» и «О государственной пенсии», человек мог выбрать только одно из оснований для получения пенсии, или право на получение средств только по одному из этих законов, подав соответствующее письменное заявление. Таким же правом пользовались и лица, которым уже назначена пенсия одного вида, но у которых появилось основание для получения другого вида пенсии (например, получали государственную пенсию по возрасту, но стали инвалидами и появилось основание получать пенсию по статусу ограниченных возможностей). В таком случае они пользовались правом либо продолжать получать пенсию по возрасту, либо обратиться с заявлением в орган, который назначает пенсии, относительно их перевода на пенсию по инвалидности.

Пенсия по ограниченным возможностям назначалась лицам с резко выраженными ограниченными возможностями (инвалидам I группы) и лицам со значительно выраженными ограниченными возможностями (инвалидам II группы), а также детям, имеющим статус ограниченных возможностей.

Пенсия лицам со значительно выраженным статусом ограниченных возможностей определялась в размере минимальной пенсии (38 лари в месяц). Такого же размера пенсия назначалась детям с ограниченными возможностями, которые не нуждались в постоянной помощи другого лица. Это определяла та же служба, которая устанавливала статус ограниченных возможностей.

Нужно отметить, что с 1 января 2006 года за лицами со статусом умеренно ограниченных возможностей (инвалидам III группы) сохранялось право на получение назначенной пенсии по ограниченным возможностям в размере минимальной пенсии до очередного переосвидетельствования в бюро социально-медицинской экспертизы.

Тут нужно было учитывать одно обстоятельство. А именно то, что, согласно действовавшему тогда закону, пенсионерам со статусом умеренно выраженных ограниченных возможностей, которым этот статус был установлен бессрочно, продолжалась выдача минимальной пенсии. Выдача пенсий также автоматически продлевалась лицам, с детства имеющим статус ограниченных возможностей. Таким же правом пользовались лица, у которым ограничение возможностей происходило с детства и к достижению 18-летнего возраста у них устанавливался статус умеренно ограниченных возможностей. Также, в соответствии с действовавшим тогда законом, пенсия назначалась не только по возрасту и инвалидности, но и в случае потери кормильца. Однако надо отметить, что с 1 января 2006 года сократился круг тех лиц, которым пенсия в связи с потерей кормильцев назначалась с 1 октября 1956 года по 31 декабря 2006 года (например, родители, супруги, сестры, братья и др.).

Пенсия в связи с потерей кормильца назначалась каждому несовершеннолетнему ребенку умершего человека до достижения им совершеннолетия – 18-летнего возраста. Тем лицам, потерявшим кормильцев, которым до вступления в силу закона Грузии «О государственной пенсии» была назначена «трудовая пенсия кормильца», и они получали эту пенсию после достижения ими 18-летнего возраста до 23-летнего возраста в связи с учебой в учебном заведении. Всем остальным потерявшим кормильцев молодым людям, в случае смерти одного или обоих родителей, пенсия выдавалась только до достижения ими 18-летнего возраста, независимо от того, учились они или нет.

Закон «О государственных пенсиях» (2006 года) выделял некоторые категории граждан, которые, при наличии определенных условий, облада-

ли правом на получение пенсий, отличающихся от обычных по размеру. К этим категориям относились:

1. Пенсии пострадавших 9 апреля 1989 года в результате разгона мирной акции, проведенной в Тбилиси с требованием независимости Грузии.
2. Пенсии по социальной защите участников ликвидации последствий аварий на Чернобыльской атомной электростанции и на других атомных объектах военного и гражданского назначения, а также членов их семей.
3. Пенсии по социальной защите репрессированных и признанных жертвами политических репрессий граждан Грузии.
4. Пенсии ветеранов войны и вооруженных сил.
5. Пенсии по социальной защите семей погибших и без вести пропавших во время боев за территориальную целостность, свободу и независимость Грузии, а также скончавшихся в результате ранений, полученных в этих боях.

С сентября 2006 года минимальная пенсия в Грузии увеличилась до 38 лари. Усилиями мэра Тбилиси 100 500 пенсионеров, проживавших столице, стали получать пенсии с учетом трудового стажа. Суммы прибавлялись к 38 лари, в зависимости от стажа работы, следующим образом: в случае 5-летнего рабочего стажа – 2 лари, если стаж составлял от 5 до 15 лет – 4 лари, от 15 до 25 лет – 7 лари, более 25 лет – 10 лари.

Впрочем, несмотря на существенные успехи пенсионной системы и рост пенсий, в пенсионной системе и системе социальной защиты Грузии по-прежнему существуют большие проблемы:

- определенные социальные группы, в первую очередь, бывшие сотрудники государственных органов власти, пользуются привилегиями, и при этом трудовой стаж здесь имеет символическое значение;
- сохраняется довольно высокая доля теневой экономики;
- на фоне демографических тенденций можно снова ожидать проблем в связи с выполнением государством обязательств по пенсиям;
- по-прежнему существует неопределенность в связи с будущими пенсиями; несмотря на выплату средств согласно утвержденной государством ставке, трудоустроенные люди не могут сегодня прогнозировать размер своей будущей пенсии;
- размер пенсии остается существенно ниже прожиточного минимума, хотя уже определилась тенденция приближения к этой величине.

Отметим, что вопрос о пенсиях активно фигурировал и во время предвыборной президентской кампании в конце 2007 и в начале 2008 годов.

С 1 декабря 2007 года минимальная пенсия выросла до 55 лари. Это изменение коснулось 800 тысяч человек. В течение 2008 года размер минимальной пенсии увеличился до 76 лари. Помимо этого, как заявил во время предвыборной кампании президент Михаил Саакашвили, после того, как пенсия увеличится до 76 лари, в течение двух лет пенсионеры будут иметь уже 100-долларовый пенсионный пакет.

Впрочем, надо сказать, что, несмотря на значительный прогресс, существующая сегодня в Грузии, как и в других странах СНГ, пенсионная система не защищает от бедности пожилых людей, людей с ограниченными возможностями и людей, потерявших кормильцев, а также не исключает резкого падения доходов трудоустроенного человека после его выхода на пенсию.

В сегодняшних условиях оправдан приоритет, согласно которому государственная пенсионная система в первую очередь служит преодолению бедности населения пенсионного возраста. Хотя следует сказать, что существующая система не обеспечит приближения друг к другу уровней доходов населения трудоспособного и пенсионного возраста. Это вызвано, в первую очередь, тем, что величина пенсий, с одной стороны, мала, а с другой стороны, назначенная пенсия не связана с доходами, которые получал человек на протяжении его жизни. С учетом существующих тяжелых демографических тенденций, тяжелой ситуации на рынке труда, с нашей точки зрения, в прошлые годы нужно было бы поддержать развитие добровольного пенсионного страхования. Но этого не произошло, и не намечаются явных признаков того, что правительство собирается делать какие-нибудь шаги в этом направлении.

При этом у правительства не должно быть иллюзии относительно того, что в случае развития добровольного пенсионного страхования, человек сам обеспечит свою старость. Доходы многих людей слишком малы для того, чтобы они могли сделать добровольные накопления. И в конечном итоге, большая часть социальных проблем все равно будет вынуждено решать государство.

Вообще, добровольные частные пенсионные схемы впервые появились в США в начале 70-х годов прошлого века, затем в Великобритании, континентальной Европе и Японии. Сейчас в мире функционируют частные пенсионные активы в объеме примерно 14 триллионов долларов. Исходя из мировой практики, ясно, что развитие масштабного частного добровольного пенсионного страхования возможно лишь при наличии соответствующего налогового стимулирования. В отношении развития добровольных частных пенсионных систем в таких странах, как Австралия, Швейцария, Бразилия, Канада, Чехия, Дания, Венгрия, Болгария, Швеция применяются разного рода существенные налоговые стимулы. Эти налоговые стимулы в различных комбинациях по отношению к различным финансовым трансакциям заключаются в следующем:

- средства, выплаченные работодателем на частное социальное обеспечение наемного работника, в ограниченных объемах проводятся по статье производственных расходов и не облагаются налогом по социальному страхованию;
- средства, выплаченные наемным работником по пенсионной схеме в ограниченном объеме (он исчисляется в процентах от заработной платы

и (или) в абсолютной сумме), и (или) полученная негосударственная пенсия не облагается подоходным налогом;

- доход от инвестиций в пенсионные активы не облагается налогом.

Следует подчеркнуть, что даже страны с мощнейшими системами социальной защиты поддерживают создание такой законодательной базы, которая, используя налоговые механизмы, стимулирует людей к добровольному созданию источников материального обеспечения в старости.

Огромную роль в вопросе пенсионного обеспечения людей, трудоустроенных на крупных и средних предприятиях, может сыграть именно добровольная негосударственная система пенсионного обеспечения, опирающаяся на справедливые налоги. Развивая добровольное пенсионное страхование, государство уже в ближайшие годы может создать реальные предпосылки для постепенного делегирования обществу большей части финансовой нагрузки по социальному страхованию. За этим, соответственно, должно следовать совершенствование наблюдательных функций государства и создание нормативной базы.

Впрочем, следует сказать, что в соответствии с мировым опытом системы обязательного страхования, в отличие от систем добровольного страхования, способны быстрее решать проблему во времени, поскольку для того, чтобы сложилась соответствующая культура добровольного страхования, нужны десятилетия.

В сегодняшней Грузии негосударственное пенсионное страхование задействовано в малом масштабе, что вызвано, в первую очередь, отсутствием налоговых стимулов, довольно маленькими доходами и низким уровнем накопления населения, а также все еще существующим недоверием населения к финансовым институтам. В соответствии с законом «О негосударственном пенсионном страховании и обеспечении», сегодня в Грузии только у двух страховых компаний – «Джи-Пи-Ай Холдинг – Венская страховая группа» и «Алдаги Би-Си-Ай» созданы постоянные пенсионные схемы, есть пенсионная схема для своих сотрудников и у Национального банка Грузии.

К примеру, пенсионная схема компании «Джи-Пи-Ай Холдинг – Венская страховая группа» объединяет до десяти тысяч человек. У других страховых компаний есть лицензии, хотя и нет постоянных пенсионных схем. Действующее налоговое законодательство, инвестиционные риски не способствуют развитию негосударственного пенсионного страхования. Практика показывает, что при негосударственном пенсионном страховании работодатель выступает в качестве основного гаранта страхования, поскольку он выплачивает основную долю страховых взносов.

Надо сказать, что после Революции роз были сняты с повести дня как вопрос осуществления пакета пенсионной реформы, принятого пар-

ламентом, так и вопрос о разработке нового пакета пенсионной реформы. Акцент был сделан на росте существовавших пенсий. Решение правительства, согласно которому после принятия нового налогового кодекса были отменены налоговые стимулы, принятые в 2003 году с целью развития добровольного частного пенсионного страхования, было ошибочным. В то же время «Программой по экономическому развитию и преодолению бедности в Грузии» с целью поддержки развития негосударственной добровольной системы была предусмотрена подготовка изменений в налоговом кодексе, которые были одобрены со стороны организаций-доноров. Хотя, как было уже сказано, к настоящему моменту парламентом аннулированы все существовавшие налоговые стимулы, несмотря на то, что в налоговом кодексе уже заложены определенные стимулы развития добровольного пенсионного страхования.

Последней попыткой подготовки пенсионной реформы было создание весной 2006 года соответствующим решением бюро парламента группы, работающей над пенсионной реформой. В ней участвовали представители правительственных структур, парламентских фракций, соответствующих комитетов, неправительственного сектора, бизнеса, а также ученые-экономисты. В группе при финансировании Евросоюзом участвовали также иностранные эксперты по вопросам пенсий.

Обсуждались, в частности, три альтернативных варианта реформы:

1. Введение страховых пенсий в рамках модифицированной с опорой на условно-накопительные счета системы *"Pay-As-You-Go"*;
2. Сохранение сравнительно скромного первого уровня – равные пенсии по минимальному трудовому стажу (предположительно, 20 лет) всем трудоустроенным и поддержка развития добровольного пенсионного страхования путем налоговых стимулов;
3. Создание классической трехуровневой системы, подобно многим постсоциалистическим странам.

По нашему мнению, снова вводить систему *"Pay-As-You-Go"*, опираясь на условно-накопительные взносы, с учетом существующих демографических тенденций и тяжелой ситуации на рынке труда представляется нецелесообразным и неэффективным.

При этом, второй вариант не решает проблему создания совершенной системы пенсионного страхования, а также не удовлетворяет явно заказ общества – дифференцировать пенсии в зависимости от стажа и уровня оплаты труда. Хотя в ограниченных масштабах возможно дифференцировать пенсии в рамках третьего добровольного уровня, но для этого необходимо наличие соответствующих налоговых стимулов.

Не вызывает сомнения, что для Грузии оптимальна трехуровневая пенсионная система. В рамках первого уровня государство должно быть

гарантом минимального пенсионного обеспечения. Для участия в первом уровне должен быть необходим длительный стаж участия в пенсионной системе. Минимальная пенсионная гарантия нужна для того, чтобы стимулировать участие в формальном секторе. Эта гарантия должна распространяться на каждого человека, участвовавшего в системе в течение установленных лет. Должны быть разделены обязательства реальной пенсионной системы и обязательства государственного бюджета, которые не представляют собой случая страхования (пенсии бывших сотрудников силовых ведомств, бывших парламентариев, другие «социальные пенсии»). В том случае, если часть обязательного социального вклада будет направлена на индивидуальный пенсионный счет и начнет накапливаться в виде реального пенсионного капитала, восполнение недостатка тех сумм, которых будет не хватать существующим пенсионерам, по сравнению со взносами ныне трудоустроенных людей, это должно рассматриваться в качестве важнейшей проблемы, требующей решения.

Важно, что финансировать расходы на трансформацию пенсионной системы можно с использованием комбинированных методов:

1. С помощью выпуска государственных ценных бумаг, значительную часть которых в первые годы приобретут опять-таки пенсионные фонды. Правда, при этом возрастет внутренний долг, зато объем реальных бюджетных средств, направляемых на расходы по трансформации системы, сократится в несколько раз (в 4-5 раз);
2. На средства, полученные от приватизации государственного имущества;
3. С помощью организаций-доноров.

Пока в условиях низких пенсий начать реформу будет легко, но чем больше возрастет уровень пенсий, тем труднее будет провести реформу. Что касается признания обязательств, накопленных на первом уровне, перед людьми, которые перешли на второй уровень, логично, чтобы признание накопленных на первом уровне обязательств перед трудоустроенным человеком, перешедшим на накопительный уровень, происходило с учетом возраста, что в будущем также будет связано с определенными затратами.

Следует обратить особое внимание на возможность размещения пенсионных активов. Правда, из-за неразвитого рынка капитала в Грузии ограничено число финансовых инструментов (краткосрочные государственные ценные бумаги и банковские депозиты), но внедрение накопительной частной пенсионной системы само станет стимулом для развития рынка финансов.

Часть пенсионных активов может быть размещена в недвижимое имущество, в банковские депозиты, в надежные зарубежные финансовые институты. С учетом того, насколько активно может развиваться в Грузии финансовый рынок, пенсионные фонды должны получить возможность

размещать часть своих активов за рубежом. Подобная диверсификация в такой небольшой стране, как Грузия, важна с точки зрения снижения рисков страны.

У правительства Грузии есть на выбор несколько вариантов реформирования пенсионной системы. В связи с ними необходимо принять решение, которое в первую очередь должно основываться на общественном консенсусе.

На фоне ноябрьских событий 2007 года и изменившейся после российско-грузинского конфликта в августе 2008 года политической ситуации будет затруднительно проведение радикальной пенсионной реформы, и основной акцент будет делаться на увеличении существующих пенсий. Об этом свидетельствуют заявления, сделанные правительством Грузии, согласно которым пенсионной реформой объявлено просто повышение пенсий.

В мире отмечается и повышенное внимание к роли семьи в социальном обеспечении. Роль института семьи достаточно велика. В то же время опыт многих стран показывает не только необходимость, но и растущее значение системы формального социального обеспечения. По мере экономического развития роль семьи в социальной защите слабеет. К тому же и права человека, и защита его личного достоинства требуют, чтобы он не был зависимым с точки зрения социального обеспечения даже от близких родственников. Однако хотя в развитых странах режимы социального благосостояния включают широкий и активный государственный сектор, высокие государственные затраты и социальное обеспечение посредством семейной помощи сохраняется в небольших и убывающих масштабах, но тем не менее граждане юридически обязаны помогать нуждающимся в помощи членам семьи. В континентальной Европе требуется, чтобы родители помогали подросткам и внукам, которые получают образование, или не могут самостоятельно содержать себя. Дети и внуки тоже должны оказывать поддержку родителям, а также дедушкам и бабушкам. Эта помощь должна выражаться в соответствии со стандартами, сложившимися в каждой конкретной семье. В странах Северной Европы такие обязанности упразднены. Там на законодательном уровне подчеркивается больше общественная, чем семейная помощь. Правовые системы Великобритании и США не обязывают одного члена семьи поддерживать другого, если это не касается детей, не достигших совершеннолетия. В Италии и Испании граждане могут потребовать муниципальную помощь только в том случае, если ни один из членов семьи не может оказать им достаточную помощь. В то же время финансовые кризисы во многих странах мира продемонстрировали ограниченность социальной помощи, опирающейся на семью, и необходимость существования полноценных формальных систем социальной защиты.

КАЗАХСТАН

С момента обретения независимости в Республике Казахстан закладывался фундамент устойчивого экономического и социального развития с целью создания правового государства с либеральной социально-ориентированной рыночной экономикой. С социальной точки зрения – это был переход от теоретически всесторонней, но на практике не всегда качественной, уравнилельной системе социальных дотаций к системе, которая более соответствовала бы нуждам населения в рыночных условиях.

В ходе этой трансформации на начальном этапе государство было вынуждено заниматься тактическими вопросами построения системы социальной защиты с учетом влияния новых экономических факторов: инфляции, значительного бюджетного дефицита, спада промышленного производства, кризиса неплатежей, увеличения неформального рынка труда и занятости. Осуществление масштабных реформ в экономике, с учетом изменения роли государства во всех сферах жизнедеятельности общества, не позволяло оперативно и системно реформировать социальную сферу. Реформы в этой сфере в Казахстане, как и во многих странах СНГ с переходной экономикой, носили фрагментарный, точечный характер, являясь, скорее, ответной реакцией на появление хотя и весьма сложных, но все же текущих проблем переходного периода.

В переходный период во многих странах СНГ часть работающих граждан и их семьи стали жить без необходимой социальной защиты. Отсутствовали политические, демократические и экономические инициативы по преобразованию социальной сферы. В конечном счете определенные слои населения, испытывавшие материальные трудности, были обречены на бедность и в следующих поколениях.

Как показал анализ различных групп населения, социальная незащищенность не распределялась и не распределяется равномерно или случайно. Некоторые группы населения были и остаются более подвержены оказаться бедными, нежели другие. Дети, женщины и люди старших возрастов больше подвержены этому социальному риску, чем граждане трудоспособного возраста. Впрочем, и рабочие, работающие в неформальном секторе экономики, на теневом рынке труда, имеют большую вероятность оказаться в среде нищего населения, чем работающие в формальном секторе экономики, на официальном рынке труда.

Решение проблем социальной защиты тесно связано не только с той частью населения, которая ощущает нищету или близка к ней, но и тех, кто работает, получает заработную плату или доход от самостоятельной занятости. Решение проблем социальной защиты во многом связано с

обеспечением стабильности получаемых доходов. Эти доходы должны быть не только стабильны, но и достаточны.

Источниками этих доходов могут быть различные социально-экономические меры. В высокоразвитых странах на социальное обеспечение расходуется почти 25 процентов ВВП. Эти страны имеют явно выраженные успехи в смягчении или, точнее, исчезновении бедности, прежде всего за счет квалифицированного управления различного рода социальными рисками – безработицы, болезни, несчастного случая, бедной старости и т.д. Достаточно развитое государственное регулирование рынка труда, высокий уровень сбора социальных и других налогов позволяет в этих государствах иметь высокую занятость, профинансировать все социальные программы, касающиеся выдачи различного рода социальных пособий, пенсий. Успешная реализация социальных программ в высокоразвитых странах обеспечивается и тем, что основная масса населения работает не в теневом секторе, а на официальном рынке труда.

В Казахстане с переходом к рынку и изменением экономической ситуации эволюция научных представлений и концептуальных основ государственной политики по проблемам социальной защиты населения стала тесно увязываться с развитием системы управления социальными рисками. Социальные риски по своему содержанию отличаются от индивидуальных рисков. Они носят массовый, общественный характер и определяются различными социальными условиями. Наиболее часто они проявляются в основной сфере человеческой жизнедеятельности – сфере труда и занятости. К социальным рискам в рыночной экономике можно, прежде всего, отнести опасность для человека лишиться работы, производственный травматизм, утрату трудоспособности из-за болезни, отсутствие или недостаток материальных средств существования в старости и т.д. С переходом к рыночным отношениям такие виды социальных рисков стали проявляться в Казахстане с особой остротой.

Как показывает международная практика, государственное управление социальными рисками, социальная защита осуществляются в двух формах: в виде социального страхования и оказания социальной помощи; обе обеспечивают нормальный воспроизводственный процесс населения и его трудового потенциала. Однако финансово-экономическая природа этих двух форм социальной защиты несколько различна. Основным финансовым источником социальной помощи являются бюджетные ассигнования, социального страхования – страховые взносы самих трудящихся.

В Казахстане наибольшее развитие стала получать и будет получать система социального страхования, которая в отличие от социальной помощи подключает, а в некоторых случаях напрямую привязывает к системе управления социальными рисками самих трудя-

щихся (система персонифицированных отчислений, индивидуальных счетов и т.д.).

Проведенные социальные преобразования в Республике Казахстан за 1990–2008 гг. можно разделить на два крупных этапа. Первый этап (1990–2000 гг.) характеризуется становлением рыночной экономики, вхождением и выходом страны из экономического кризиса, а второй этап (2001–2008 гг.) – развитием рыночной экономики, значительным экономическим ростом.

С началом рыночных реформ одним из значимых событий в области социальной защиты населения в Казахстане было принятие 17 июня 1991 года закона “О пенсионном обеспечении граждан в Республике Казахстан”. Данный закон был нацелен на решение почти всех основных проблем в области социального страхования и социальной защиты населения. В частности, назначались государственные пенсии: трудовые пенсии (по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет) и социальные пенсии. Предусматривались и выплаты пенсий на льготных условиях: работникам, занятым полный рабочий день на подземных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда; работавшим в зонах экологического бедствия Казахской ССР; инвалидам войны, другим инвалидам из числа военнослужащих срочной службы, участникам войны и других боевых действий, имеющим инвалидность и т.д.

Выплата пенсий по данному Закону стала осуществляться из средств Пенсионного фонда Республики Казахстан. Средства этого фонда не входили в состав государственного бюджета Республики Казахстан и формировались за счет средств, отчисляемых юридическими лицами, расположенными на территории Республики Казахстан, независимо от форм собственности, по утверждаемым тарифам на цели социального страхования, страховых взносов лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, установленных страховых взносов граждан, добровольных пожертвований граждан и организаций, других отчислений.

С развитием рыночной экономики и начавшимся в 90-х годах экономическим кризисом, банкротством многих предприятий, демографическими изменениями данный закон оказался недееспособным. Существовавшая в Казахстане на базе данного закона система пенсионного обеспечения, основанная на принципе солидарности поколений, практически исчерпала свои возможности. Кризис финансового положения Пенсионного фонда из-за снижения пенсионных отчислений ввиду банкротства, остановки производства, высокой миграции населения трудоспособного возраста, изменения возрастной структуры населения потребовал радикальных изменений и безотлагательного проведения реформы системы пенсионного обеспечения.

Действовавшая система пенсионного обеспечения была основана на выплатах пенсий состоявшимся пенсионерам за счет обязательных пенси-

онных взносов работающих. Ключевыми характеристиками действовавшей пенсионной системы являлись: государственная монополия на пенсионное обеспечение; обезличенность обязательных пенсионных взносов ввиду отсутствия личной ответственности граждан за собственное материальное обеспечение в старости; перераспределение пенсионных средств внутри системы. Такая система эффективна лишь в условиях плановой директивной экономики, практически полной занятости трудоспособного населения, тотального контроля со стороны государственного аппарата и сложившегося соотношения пенсионеров и работающих граждан.

Изменение экономической ситуации привело к нарушению функционирования пенсионной системы.

Четко обозначились принципиальные недостатки действующей системы пенсионного обеспечения:

1. Отсутствие прямой связи между размерами взносов и размерами выплат пенсий. Взносы в пенсионный фонд осуществлялись обезличенно, но каждый работник имел право на получение пенсии независимо от того, регулярно и полно ли его работодатель перечислял взносы в пенсионный фонд. Государство, со своей стороны, должно было выполнять пенсионные обязательства перед гражданином, работодатель которого уклонялся от обязательных взносов в государственный Пенсионный фонд.

2. Высокая ставка пенсионных взносов увеличивала издержки производства. Взнос в размере 25,5% заработной платы, перечисляемый в то время в Пенсионный фонд, был обременителен для экономики. Дальнейшее увеличение ставки взноса для покрытия значительных и постоянно растущих расходов на поддержание уровня жизни пенсионеров в условиях инфляции приводило к еще большему уклонению работодателей от обязательных взносов в государственный Пенсионный фонд.

3. Низкий уровень собираемости пенсионных взносов был обусловлен как общеэкономическими причинами, так и отсутствием должного механизма контроля над поступлением страховых взносов и незаинтересованностью работников в поддержке государственного пенсионного обеспечения.

4. Большое число льгот при назначении пенсий создавало значительную нагрузку на государственный Пенсионный фонд. Действовавшее законодательство предоставляло право значительному числу людей раньше выходить на пенсию и получать льготные пенсии, размер которых в отдельных случаях был выше пенсий по возрасту. В результате работники одних отраслей платили взносы для выплаты пенсий работающим в привилегированных отраслях, из-за чего нарушался принцип социальной справедливости.

5. Отсутствие персонального учета пенсионных взносов работников не создавало стимулов к увеличению отчислений и аккумулированию

средств на личных счетах граждан, а также к осуществлению контроля за взносами работодателей.

6. Неэффективная система управления пенсионным обеспечением, рассредоточенность функций сбора и расходования пенсионных средств по разным организационным структурам способствовала нецелевому их использованию и влекла серьезные финансовые потери.

Исходя из сложившейся обстановки, следующим важным шагом и/или этапом в области реформирования системы социального страхования населения Республики Казахстан было принятие в 1997 году Закона Республики Казахстан от 20 июня 1997 года № 136-І “О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан”. С 1 января 1998 г. в Казахстане вступила в действие новая система пенсионного обеспечения. **Суть проведенной пенсионной реформы заключалась в постепенном переходе от солидарной системы к накопительной системе.** Этот переход включал множество этапов.

Для Казахстана в девяностые годы толчком перехода к накопительной системе послужили кризис переходного периода, жесточайший бюджетный дефицит, развал системы социальных гарантий и поиск источников для внутренних инвестиций. **Казахстан первым на постсоветском пространстве создал реально действующую накопительную систему пенсионного обеспечения для ныне занятых в народном хозяйстве поколений.** Эта система не только снизила нагрузку на бюджет, но и стала серьезным источником внутренних инвестиций.

Уплату обязательных пенсионных взносов в государственный и негосударственные накопительные пенсионные фонды стали осуществлять физические лица по ставке пенсионных взносов в размере 10% от дохода согласно пенсионного договора.

Закон “О пенсионном обеспечении” регулировал социальную защиту граждан, вышедших на пенсию по возрасту и выслуге лет. Другие же виды социальных рисков (потеря кормильца, инвалидность и т.д.) стали предметом регулирования другими законодательными актами.

Так, во второй половине 90-х годов в области социальной поддержки населения были приняты следующие наиболее значимые законы: “О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан”; “Об обязательном социальном страховании”, “О государственном специальном пособии лицам, работавшим на подземных и открытых горных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда”; “О специальном государственном пособии в Республике Казахстан”.

На основании Закона Республики Казахстан от 16 июня 1997 года № 126-І “О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан” граждане Республики Казахстан получили право на получение государственных

социальных пособий по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту из бюджетных средств страны.

На основании Закона Республики Казахстан от 18 июля 1996 г. N 34-1 “Об обязательном социальном страховании” устанавливались следующие виды социальных гарантий:

- пособие по временной нетрудоспособности (в том числе от трудового увечья и профессионального заболевания);
- пособие по беременности и родам;
- услуги оздоровительного характера;
- социальная поддержка на случай безработицы;
- обязательное медицинское страхование;
- пособие на рождение ребенка;
- пособие на погребение.

Пособия стали выплачиваться за счет средств обязательного социального страхования, образуемых из обязательных страховых взносов. Данный закон действовал до апреля 1999 года. Закон Республики Казахстан от 5 апреля 1999 года признал Закон Республики Казахстан “Об обязательном социальном страховании” утратившим силу. Был упразднен Фонд государственного социального страхования Республики Казахстан

Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. N 414-І “О государственном специальном пособии лицам, работавшим на подземных и открытых горных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда” стал гарантировать назначение специального пособия: мужчинам – по достижении 53 лет и при стаже работы не менее 20 лет, из них не менее 10 лет на указанных работах; женщинам – по достижении 48 лет и при стаже работы не менее 15 лет, из них не менее 7 лет 6 месяцев на указанных работах. Выплата пособия в соответствии с данным законом стала осуществляться за счет средств республиканского бюджета.

Особо важным моментом в области социального страхования в Республике Казахстан во второй половине 90-х годов была организация медицинского страхования. Согласно Указу Президента Республики Казахстан, имеющему силу закона, от 15 июня 1995 г. N 2329 “О медицинском страховании граждан” в стране стало развиваться медицинское страхование. Согласно основным положениям указа, обязательное медицинское страхование являлось формой социальной защиты интересов граждан Республики Казахстан по охране их здоровья и представляло собой отношения по оказанию медицинской помощи в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования за счет средств Фонда обязательного медицинского страхования. Участниками отношений по обязательному медицинскому страхованию являлись Фонд обязательного медицинского страхования, страхователи, застрахованные, а также медицинские организации и лица, занимающиеся частной медицинской практикой.

Фонд обязательного медицинского страхования являлся государственной некоммерческой организацией, зарегистрированной в качестве юридического лица в установленном законодательством порядке, предназначенной для формирования денежных фондов, за счет которых обеспечивается получение гражданами гарантированного объема медицинской помощи в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования. Страхователь – лицо, заключившее договор обязательного медицинского страхования с Фондом и уплачивающее страховые платежи.

Страхователями являлись:

- для неработающего населения (несовершеннолетние; лица, обучающиеся в государственных учебных заведениях очной формы; пенсионеры; лица, которым засчитывается в трудовой стаж период, когда они временно не работают; безработные, зарегистрированные в установленном порядке) – соответствующие местные исполнительные органы;
- для работающего населения – работодатель.

Другие категории населения заключали договоры обязательного медицинского страхования самостоятельно.

Застрахованными являлись лица, в отношении которых осуществлялось обязательное медицинское страхование.

Медицинскими организациями и лицами, занимающимися частной медицинской практикой, в системе обязательного медицинского страхования являлись лечебно-профилактические организации, клиники научно-исследовательских и медицинских институтов и другие медицинские организации, а также лица, занимающиеся медицинской деятельностью, зарегистрированные и получившие лицензию в установленном законодательством порядке.

Ввиду отсутствия страховых взносов из-за экономического кризиса, банкротства предприятий и организаций, а также ряда других причин данный закон утратил силу 17 декабря 1998 г., и медицинское страхование в Республике Казахстан не получило развитие.

С развитием рыночных отношений особым направлением в области социального страхования было страхование от безработицы. До 1999 г. в Казахстане страхование от безработицы осуществлялось на базе закона "О занятости населения" от 15 декабря 1990 г. Разработанный и принятый на первоначальном этапе рыночных преобразований и еще в рамках бывшего СССР, он во многом повторял аналогичные законодательные акты, действовавшие в других советских республиках.

В соответствии с этим законом в республике была образована Государственная служба занятости, которая стала действовать на всех уровнях как самостоятельное юридическое лицо, организующее работу по выполнению своих функций под руководством местных органов власти и Министерства труда. Данное обстоятельство предопределило тот факт, что подразделения службы занятости не стали входить в состав каких-либо

государственных органов. Это и было отражено в “Положении о Государственной службе занятости”, утвержденном постановлением Кабинета министров Республики Казахстан. Систему государственной службы занятости составили департамент занятости при Министерстве труда Республики Казахстан, областные, городские и районные центры занятости. В состав Государственной службы занятости была включена Инспекция для осуществления контроля за исполнением законов о занятости и труде.

Закон “О занятости населения” от 15 декабря 1990 г. был разработан и принят Верховным Советом Казахской ССР в начале рыночных реформ, до наступления экономического кризиса, который произошел в республике после его принятия. Как показала дальнейшая практика, многие положения закона не могли быть реализованы в силу значительных социально-экономических преобразований после его принятия. Разгосударствление, реорганизация многих хозяйствующих субъектов, банкротство предприятий и организаций и в целом экономический кризис, связанный с трансформацией экономики, привели к тому, что Государственный фонд содействия занятости в конце концов, не имел достаточных финансовых поступлений и взносов для выплаты соответствующих пособий по безработице, проведения различных общественных работ, подготовки и переподготовки кадров и т.д.

Отсутствие достаточных финансовых средств, проявление новых тенденций на рынке труда и в сфере занятости (рост безработицы, увеличение ее продолжительности и т.п.) явились немаловажными факторами разработки и принятия 30 декабря 1998 г. нового закона РК “О занятости населения”. Одним из важнейших изменений в страховании от безработицы в соответствии с этим законом было то, что финансирование программ занятости (общественные работы, профессиональная подготовка и переподготовка безработных, содействие им в трудоустройстве, создание и поддержка информационной базы данных по вопросам занятости, пособие по безработице) стало осуществляться за счет средств государственного бюджета.

Во исполнение закона “О занятости населения” от 30 декабря 1998 г., а также закона “О республиканском бюджете на 1999 г.” правительство республики постановлением № 68 от 29 января 1999 г. упразднило Государственный фонд содействия занятости, а также ревизионную комиссию, центры занятости. Подразделения службы занятости были преобразованы в коммунальные государственные казенные предприятия на праве хозяйственного ведения – биржи труда.

Анализируя закон “О занятости населения” от 30 декабря 1998 г., важно отметить, что он ограничил и сузил возможности получения статуса безработного, объем и время получения пособий по безработице по сравнению с предыдущим законом от 1990 г. После принятия нового закона население страны стало еще больше полагаться на свои собственные

возможности и более мотивированно относиться к самостоятельному поиску работу и не надеяться только на государственную помощь.

23 января 2001 г. в Республике Казахстан был принят новый, третий по счету закон «О занятости населения». Из него были исключены присутствовавшие в прежнем законе такие основные понятия (определения), как работник и работодатель, вакансия, временная занятость, заработная плата (зарботок), месячный расчетный показатель, уполномоченный орган по назначению пособий по безработице. Отсутствие данных определений основывалось на том, что **в соответствии с данным законом были ликвидированы законодательные выплаты пособий по безработице, а также выплаты стипендий безработным в период профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки.** Месячный расчетный показатель, применявшийся для исчисления выплат пособий по безработице, также был отменен. В целом, материальные компенсации безработным в соответствии с новым законом заменялись на государственную адресную социальную помощь (АСП) тем из них, кто входил в ранг малообеспеченных граждан.

Если первый этап социальных преобразований в Республике Казахстан в (1990-2000 гг.) характеризовался в некоторых направлениях значительными корректировками и даже неудачами, как, например, в случае с медицинским страхованием, то второй этап (2000–2008 гг.) стал характеризоваться определенными позитивными системными сдвигами в формировании казахстанской модели социального страхования и социальной защиты населения. Прежде всего, это было связано с качественно новым этапом развития экономики страны.

Изменение экономической ситуации в Республике Казахстан в начале 2000-х годов выявило недостатки функционирования сложившейся на то время системы социальной защиты населения, которая, с одной стороны, стала не способной обеспечить минимальные потребности большинства получателей социальных выплат, а с другой стороны, стала обременительной для экономики.

Недостатки существовавшей на то время системы социальной защиты проявлялись в следующем:

- отсутствие преимуществ работников формального сектора экономики, осуществляющих реальные налоговые отчисления перед теми, кто не отчисляет при реализации права на получение социальных выплат и как следствие отсутствие стимулов по формализации трудовых отношений;
- непропорциональность размеров минимальной зарплаты с размерами социальных выплат из бюджета;
- оценка доходов не являлась надежным критерием нуждаемости вследствие отсутствия полноценных механизмов декларирования населением своих доходов в сопоставимости по размерам формального и неформального секторов экономики;

- категориальная обусловленность социальных выплат, отсутствие четких критериев определения нуждаемости.

Основными следствиями данных недостатков явились небольшие различия между доходами получателей социальных выплат из бюджета и работников формального сектора, и, соответственно, незначительная разница при покрытии социальных рисков между теми, кто перечисляет налоги, и другими гражданами.

Сохранение действовавшей фрагментарно реформированной системы социальной поддержки населения, неизбежно привело бы ее к кризису. Поэтому она в правовом, экономическом и социальном отношении нуждалась в определенных изменениях.

Наиболее важным шагом в контексте преобразования и совершенствования системы социального страхования в Республике Казахстан в начале 2000-х годов было принятие 25 апреля 2003 года нового закона Республики Казахстан за № 405-ІІ “Об обязательном социальном страховании”. Основными видами обязательного социального страхования согласно данному закону были обязательное социальное страхование:

- 1) на случай утраты трудоспособности;
- 2) на случай потери кормильца;
- 3) на случай потери работы.

Главным отличием данного закона от предыдущего закона о социальном страховании и других законов было то, что он персонифицировано связал плательщиков страховых взносов с пособиями. Если другие законы были ориентированы на выдачу социальных пособий безотносительно платил ли или не платил получатель пособия ранее страховые взносы, то новый закон эту проблему устранил. Обязательному социальному страхованию в рамках данного закона стали подлежать все работники, за исключением работающих пенсионеров, самостоятельно занятые лица, включая иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан и осуществляющих деятельность, приносящую доход на территории Республики Казахстан. На основании данного закона в республике было создано акционерное общество “Государственный фонд социального страхования” со 100-процентным участием государства в его уставном капитале. Основным предметом деятельности данного фонда стало внедрение системы обязательного социального страхования в Республике Казахстан, аккумулирование социальных отчислений, своевременное перечисление средств для осуществления социальных выплат, размещение временно свободных средств в финансовые инструменты определенному Правительством Республики Казахстан, через Национальный Банк Республики Казахстан, проведение ежегодного аудита. Согласно постановления Правительства Республики Казахстан от 20 августа 2004 года N 877 основными финансовыми инст-

рументами для инвестирования активов Государственного фонда социального страхования могли быть:

1) государственные ценные бумаги Республики Казахстан – не менее 50%.

2) агентские ценные бумаги – не более 25%.

3) вклады (депозиты) в Национальном Банке Республики Казахстан – не более 30%.

4) вклады (депозиты) в банках второго уровня, ценные бумаги которых на дату размещения включены в официальный список организаторов торгов по категории "А" или в дочернем банке-резиденте, родительский банк-нерезидент которого имеет долгосрочный, краткосрочный и индивидуальный рейтинг не ниже категории "А" (по классификации рейтинговых агентств "Standard&Poors и "Fitch") или "А2" (по классификации рейтингового агентства "Moody's Investors Service") – не более 10%.

5) операции обратного РЕПО с государственными ценными бумагами – не более 50%.

6) операции обратного РЕПО с агентскими ценными бумагами – не более 25%.

Наряду с вышеназванным законом важным шагом в области социальной поддержки населения в 2001-2008 годах, необходимо выделить реализацию закона Республики Казахстан от 17 июля 2001 года № 246-ІІ "О государственной адресной социальной помощи" Согласно данному законодательному акту, право на адресную социальную помощь стали иметь граждане Республики Казахстан, оралманы, лица, имеющие статус беженца, иностранцы, лица без гражданства, имеющие вид на жительство и постоянно проживающие в Республике Казахстан, со среднедушевым доходом, не превышающим черты бедности.

Адресная социальная помощь не стала назначаться безработным, не зарегистрированным в уполномоченных органах по вопросам занятости, кроме инвалидов и лиц в период их нахождения на стационарном лечении более одного месяца, учащихся и студентов, слушателей и курсантов дневной формы обучения, включая магистратуру и аспирантуру, а также граждан, занятых уходом за инвалидами I и II группы, лицами старше восьмидесяти лет, детьми в возрасте до семи лет.

Необходимость и пределы расширения применения принципов социального страхования в системе социальной поддержки населения тесно связана с неопределенностью и проявлением различного рода социальных рисков. Конкуренция, экономические кризисы, объективное наличие фрикционной и структурной безработицы и т.д. являются основой проявления различного рода социальных рисков. Как один из основных инструментов управления социальных рисков в рыночной экономике является социальное страхование.

Важный шаг в деле совершенствования системы социальной поддержки населения был сделан в 1998 году, когда была введена накопительная пенсионная система. Другим важным шагом, предпринятым в 1999 году, была замена неэффективных натуральных субсидий различным группам населения (ветераны Второй мировой войны, инвалиды и др.) на систему денежных компенсаций (специальные государственные пособия). Несмотря на эти шаги, система социальной защиты в Казахстане в некоторых случаях по-прежнему базируется на том же общем юридическом и экономическом фундаменте, который существовал в советский период. В то время государство брало на себя полную ответственность за всех граждан, и в системе социальной защиты развилась сложная система пособий, предоставляемых при множестве особых обстоятельств. Система управлялась многоуровневой правительственной структурой, предназначенной для администрирования обширной системы предоставления пособий большей части населения. В настоящий период необходима всесторонняя скоординированная концепция развития социального страхования и социальной помощи в целях гармонизации и улучшения действующей системы, принимающая во внимание ценности и реалии Казахстана в настоящем и будущем.

Международная организация труда (МОТ) определяет меры социальной защиты как меры, охватывающие элементы, относящиеся к:

- стимулированию стабильной, приносящей доход деятельности в достойном рабочем окружении;
- предотвращению и компенсации в случае возникновения основных социальных рисков, прежде всего, с помощью механизмов социального страхования;
- предоставлению механизмов социальной помощи, предназначенной для таких особо уязвимых групп и индивидуумов, которые не включены в сферу действия схем социального страхования;
- доступности для граждан фундаментальных прав и услуг, таких как доступность соответствующего жилья, образования и медицинской помощи, а также обеспечение личной безопасности.

Обеспечение экономической и социальной безопасности в условиях рыночной экономики, когда имеется угроза безопасного развития личности в экономической и социальной сферах, зависит не только от гарантий со стороны государства. Возникает необходимость активизации личности в обеспечении ее экономической и социальной безопасности. Таким образом, **создание государством надежной системы социальной защиты должно взаимодействовать с активизацией самой личности в обеспечении ее безопасного развития.**

Социальная поддержка населения тесно связана с предотвращением различных рискованных ситуаций в обществе. В этой связи, решая проблемы безопасного развития личности, необходимо принять меры снижения со-

циальных рисков. Социальные риски по своему содержанию отличаются от индивидуальных рисков. Они носят массовый, общественный характер и определяются различными социальными условиями. К социальным рискам в рыночной экономике можно, прежде всего, отнести опасность для человека лишиться работы, независимо от его воли, производственный травматизм, утрату трудоспособности из-за болезни, отсутствие или недостаток материальных средств существования и т.д. С переходом к рыночным отношениям данные виды социальных рисков стали проявляться в Казахстане с особой остротой.

Как показывает международная практика, государственное управление социальными рисками, социальная защита осуществляются в виде социального страхования и оказания социальной помощи. В целом, обе формы должны обеспечивать безопасное развитие личности и нормальный воспроизводственный процесс населения и его трудового потенциала. Однако финансово-экономическая природа этих двух форм несколько различна. Если основным финансовым источником по социальной помощи являются бюджетные ассигнования, то по социальному страхованию – страховые взносы самих трудящихся. **В условиях рынка наибольшее развитие должна получить система социального страхования.** Данная система, в отличие от социальной помощи, подключает, а в некоторых случаях напрямую связывает обеспечение личной безопасности с усилиями самих трудящихся (система персонифицированных отчислений, индивидуальных счетов и т.д.).

При разграничении ответственности государства и населения в сфере социальных услуг большую роль играет проблематика социальной справедливости и социальной ответственности.

Цель социальной политики – создать систему социальной защиты человека на протяжении всей жизни при наступлении различных социальных рисков, с учетом персонального вклада, дающего преимущества добросовестным налогоплательщикам, обеспечивая гарантированный Конституцией минимум.

Система социальной защиты должна быть направлена на все население Республики Казахстан, но не предполагать значительного изменения системы социальной защиты уже состоявшимся получателям социальных выплат. В то же время отдельные ее части должны отражать мероприятия, нацеленные на различные категории граждан и, в первую очередь, затрагивать тех граждан, которые в данное время не являются получателями каких-либо социальных пособий, но в будущем имеют риск такими стать.

Основополагающей группой населения, которая обеспечивает функционирование системы социальной защиты населения, является трудоспособное население. Обеспечение большей социальной защищенности трудоспособного населения от различного рода социальных рисков долж-

но быть их прерогативой и их социальной и персональной ответственностью. В отношении данной категории граждан государство должно играть опосредованную роль в форме создания различных правовых, экономических, моральных этических институтов обеспечивающих их социальную поддержку в форме персонифицированного социального страхования.

В Республике Казахстан основной категорией населения, нуждающейся в социальной защите населения, является нетрудоспособное население – это инвалиды, дети, пенсионеры, многодетные матери. Необходимо изменить отношение общества к ним, и здесь государство должно быть ответственным и играть основную роль. Важным направлением в области развития социального страхования и разграничения ответственности государства и населения в сфере социальных услуг является совершенствование критериев нуждаемости. Необходимо исключить возможность их получения при наличии возможности трудиться. Необходимо создать приоритетность в получении социальных помощи для реально нетрудоспособных и нуждающихся граждан.

В Республике Казахстан государство нацелено на то, чтобы гарантировать минимальный уровень социального обеспечения каждому человеку, усиливая при этом ответственность и стимулы самих граждан в социальной защите. Широкомасштабная социальная поддержка материнства и детства в стране является приоритетом всей системы социальной защиты государства. В настоящий период на государственном уровне решаются демографические проблемы, в том числе путем внедрения механизмов мотивации повышения рождаемости, таких как изыскание возможности оплаты единовременного пособия беременным женщинам, вставшим на диспансерный учет в медицинскую организацию, в ранние сроки беременности и восстановления единовременных пособий на рождение ребенка.

В части проблематики социальной справедливости и социальной ответственности в Республике Казахстан введено обязательное социальное страхование работников за счет отчислений работника и работодателя по трем видам рисков. Как было отмечено выше, наиболее важным шагом в контексте преобразования и совершенствования системы социального страхования в Республике Казахстан в начале 2000-х годов было принятие 25 апреля 2003 года нового Закона Республики Казахстан за № 405-ІІ “Об обязательном социальном страховании”. Как отмечалось, главным отличием данного закона от предыдущего закона о социальном страховании и других законов было то, что он персонифицировано связал плательщиков страховых взносов с пособиями. Если другие законы были ориентированы на выдачу социальных пособий безотносительно платил ли или не платил получатель пособия раннее страховые взносы, то новый закон эту проблему устранил. Обязательному социальному страхованию в рамках данного закона стали подлежать все работники, за исключением работающих пенсионеров, самостоятельно занятые лица, включая иностран-

цев и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан и осуществляющих деятельность, приносящую доход на территории Республики Казахстан. Участие в системе социального страхования стало стимулировать граждан легализовать свои трудовые отношения, поскольку они получают преимущества по сравнению с невовлеченными гражданами.

Исходя из закона “Об обязательном социальном страховании”, основными принципами казахстанской модели социального страхования являются:

- 1) всеобщность соблюдения и исполнения законодательства Республики Казахстан об обязательном социальном страховании;
- 2) гарантирование государством мер, применяемых для обеспечения социальных выплат;
- 3) обязательность участия в системе обязательного социального страхования;
- 4) дифференциация размеров социальных выплат;
- 5) гласность в деятельности государственных органов, обеспечивающих обязательное социальное страхование.
- 6) использование социальных отчислений на социальные выплаты в соответствии с законом “Об обязательном социальном страховании”;
- 7) обязательность социальных выплат на условиях, предусмотренных законом “Об обязательном социальном страховании”.

Государственное регулирование системы социального обеспечения также является основным принципом осуществления Казахстанской модели социальной защиты. **Государственная система социальной защиты в основном предусматривает осуществление мер по предотвращению социальных проблем, а не устранению их последствий. В то же время роль государства в будущем будет являться ведущей даже в случае высокого уровня развития системы социального страхования, финансируемой не из государственного бюджета.**

Большое значение имеет взаимодействие государственных и негосударственных систем социального страхования. Это взаимодействие характерно для пенсионного обеспечения. Согласно закону Республики Казахстан от 20 июня 1997 года N 136-1 «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» функционируют государственный накопительный пенсионный фонд и негосударственные накопительные пенсионные фонды.

Государственный накопительный пенсионный фонд – юридическое лицо, производящее сбор обязательных пенсионных взносов вкладчиков и пенсионные выплаты получателям в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, а также осуществляющее деятельность по формированию пенсионных активов и инвестирующее их в государственные ценные бумаги, депозиты банков, ценные бумаги международных финансовых организаций.

Негосударственный накопительный пенсионный фонд – юридическое лицо, осуществляющее сбор обязательных и добровольных пенсионных взносов вкладчиков и иных средств, поступающих в соответствии с законодательством и осуществляющее пенсионные выплаты получателям, а также деятельность по формированию пенсионных активов и инвестирование их через компании по управлению пенсионными активами в порядке, установленном законом Республики Казахстан “О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан”.

Законодательством Республики Казахстан предусмотрено осуществление добровольного страхования на случай наступления других социальных рисков, однако в силу ряда факторов оно не получило должного распространения. В то же время в перспективе, при дальнейшем становлении и развитии системы социального страхования возможна передача части рисков, направляемых на обязательное государственное социальное страхование на конкурентный рынок.

Роль социального страхования в процессе адаптации населения к рыночным отношениям, в том числе стимулирования трудовой активности должны возрасти, как и уровень замещения трудовых доходов страховыми социальными выплатами.

Согласно закону Республики Казахстан от 25 апреля 2003 года № 405-ІІ “Об обязательном социальном страховании” одним из видов социального страхования является страхование работающих на случай потери работы. Согласно данному законодательству выплата пособий по безработице за счет обязательных страховых отчислений работников и работодателя, за исключением отдельных категории работников (в частности, для временных и сезонных рабочих, работников на дому, занятых на собственных предприятиях) зависит от размера заработной платы, продолжительности и непрерывности отчислений. **Пособие по безработице за счет средств государственного бюджета не будет выплачиваться.** Политика в данной области направлена на стимулирование активного поиска работы. Внедрение системы обязательного страхования от безработицы в рамках вышеназванного закона “Об обязательном социальном страховании” в определенной степени улучшает и расширяет систему социальной поддержки граждан в период потери работы. Потенциальные получатели могут узнать предполагаемый размер пособия и, исходя из ограниченности периода выплаты пособия, вынуждены активно искать работу.

В соответствии с международным опытом основой системы социального страхования большинства стран с рыночной экономикой является зависимость индивидуальных отчислений страхуемого и размера выплаты, рассчитываемого, исходя из вероятности наступления риска, суммы отчислений, возраста страхователя и продолжительности осуществления страховых отчислений.

В существовавшей ранее схеме социальной защиты республики характерной чертой являлось полное отсутствие взаимосвязи по схеме "социальный налог – выплата", стимул плательщика по уплате данного вида налога практически отсутствовал. Поэтому внедрение персонифицированного учета социального налога явилось одним из условий эффективного функционирования системы социального страхования. Для определения точных размеров трансформации социального налога были проведены необходимые актуарные расчеты по всем видам обязательного социального страхования. При этом учет поступлений от каждого плательщика осуществляется в настоящий период в Республике Казахстан посредством специального идентификационного кода (СИК), являющимся единым стандартом.

Серьезной проблемой казахстанской пенсионной системы в будущем будет являться неадекватный уровень замещения страховыми социальными выплатами необходимого уровня жизни. Как отмечают экономисты, в будущем может возникнуть проблема потенциальной дискриминации будущих пенсионеров. В 90-х годах зарплата подавляющего числа казахстанцев была на уровне 3–7 тыс. тенге (да и сейчас реальная зарплата населения сильно разнится по отраслям и регионам). Вследствие всего этого за 10 лет существования пенсионной системы средняя сумма накоплений на одном индивидуальном пенсионном счете составляет чуть более 1000 долларов США. Исходя из изложенного, если персонифицировать эту среднюю статистику, то получится, что у огромного количества вкладчиков сумма пенсионных накоплений очень мала.

Несмотря на ряд позитивных моментов казахстанской системы пенсионного обеспечения, в настоящий период в ней имеется ряд проблем. В частности, как отмечают экономисты, одной из существенных проблем нашей пенсионной системы является ее финансовая неустойчивость. С 2002 года из 14 пенсионных фондов только 4–5 могут говорить об относительной финансовой устойчивости. При этом совокупная доля этих фондов по числу вкладчиков-получателей и по сумме пенсионных накоплений составляет почти 80 процентов от всего пенсионного сектора. Возникает вопрос, зачем функционируют остальные 10 фондов, из-за которых с 2002 года средневзвешенная величина реального дохода ни разу не была положительной?

Еще одной серьезной проблемой казахстанской пенсионной системы является потенциальная дискриминация будущих пенсионеров. В 90-х годах зарплата подавляющего числа казахстанцев была на уровне 3–7 тыс. тенге (да и сейчас реальная зарплата населения сильно разнится по отраслям и регионам). Вследствие всего этого за 10 лет существования пенсионной системы средняя сумма накоплений на одном индивидуальном пенсионном счете составляет чуть более 1000 долларов США. Исходя из изложенного, если персонифицировать эту среднюю статистику, то полу-

чится, что у огромного количества вкладчиков накоплений почти нет или они просто мизерные.

В пенсионной системе очень слабо представлены жители села, которые, составляют почти половину населения страны. Казахстан в 1998 году от государственной системы перешел, минуя смешанную, к негосударственной системе пенсионного обеспечения. Исходя из вышеизложенных проблем и в целях совершенствования системы пенсионного обеспечения **предлагается преобразовать существующую частную систему пенсионного обеспечения в смешанную – государственно-частную.** Государственная система, то есть солидарная, приемлема и даже необходима в обществе, где у 80 процентов работников заработок низкий и средний. Частная система эффективна, если у 10 процентов наемных работников низкая заработная плата, у 60 – средняя, а у 30 – выше средней. Смешанная система нужна там, где материальное состояние общества имеет уровень выше, чем в первом случае и ниже, чем во втором. Поэтому Казахстан при нынешних социально-экономических условиях должен внедрять смешанную систему, а не исключительно частную.

На наш взгляд, реформа системы обязательного социального страхования должна быть продолжена. Как известно из теории вероятности, являющейся одной из основ системы управления социальными рисками, объективные математически обоснованные расчеты возникновения какого-либо случайного события возможны, лишь если данное событие происходит в какой-либо замкнутой, ограниченной среде. Если же среда аморфна и не имеет определенных границ, математически обоснованный расчет вероятности возникновения события невозможен. Отсюда расчеты сумм страховых взносов по различным видам социальных рисков (потеря работы, потеря кормильца, несчастный случай на производстве) должны быть отдельными и автономными. При их слиянии обоснованный и объективный расчет страховых отчислений достаточно проблематичен. В данном случае проблематичным становится соблюдение принципа эквивалентности поступивших и расходуемых средств отдельно по каждому из социальных рисков, т.е. существующий единый социальный налог должен быть более конкретно разделен по социальным рискам, на которые он направлен.

Казахстанская модель социальной поддержки населения имеет трехуровневый характер. Прежде всего, она осуществляется за счет самих работников в рамках обязательного государственного социального страхования в рамках законов “Об обязательном социальном страховании”, “О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан”, затем за счет государства в русле оказания государственной социальной помощи в рамках законов Республики Казахстан “О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан”; “О государственном специальном пособии лицам, работавшим на подзем-

ных и открытых горных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда; “О специальном государственном пособии в Республике Казахстан”; “О государственной адресной социальной помощи”, “О республиканском бюджете на соответствующий год”, “О занятости населения в Республике Казахстан” и добровольного социального страхования в рамках закона “О страховой деятельности”

На основании вышеизложенных законов страховые социальные пособия выделяются в рамках законов “Об обязательном социальном страховании” и “О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан”. Согласно закону “Об обязательном социальном страховании” к страховым социальным пособиям относятся пособия: на случай утраты трудо-способности; на случай потери кормильца; на случай потери работы. Согласно закону “О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан” к страховым социальным пособиям относятся пенсионные выплаты по возрасту.

Исходя из вышеизложенной трехуровневой градации оказания социальной поддержки населения, к числу нестраховых социальных пособий, то есть выделяемых не за счет страховой инициативы самих трудящихся, а за счет страховой инициативы государства (в контексте оказания социальной помощи), в республике существуют следующие виды “нестраховые” социальные пособия:

- мужчинам – по достижении 53 лет и при стаже работы не менее 20 лет, из них проработавших не менее 10 лет на подземных и открытых горных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда;
- женщинам – по достижении 48 лет и при стаже работы не менее 15 лет, из них проработавших не менее 7 лет 6 месяцев на подземных и открытых горных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда;
- участникам и инвалидам Великой Отечественной войны, а также лицам, приравненным по льготам и гарантиям к участникам и инвалидам Великой Отечественной войны;
- родителям и не вступившим в повторный брак вдовам воинов погибших (умерших, пропавших без вести) в Великой Отечественной войне;
- семьям погибших (умерших, пропавших без вести) военнослужащих, а именно: семьям военнослужащих, погибших (пропавших без вести) или умерших вследствие ранения, контузии, увечья, заболевания, полученных в период боевых действий в Афганистане или в других государствах, в которых велись боевые действия; семьям военнослужащих, погибшим (умершим) при прохождении воинской службы в мирное время, детям, иждивенцам погибшего (умершего, пропавшего без вести); семьям сотрудников органов внутренних дел, погибшим при исполнении служебных обязанностей; родителям; женам (мужьям), не вступившим в повторный брак; семьям лиц, погибшим при ликвидации последствий катастро-

фы на Чернобыльской АЭС и других радиационных катастроф и аварий на объектах гражданского или военного назначения;

- семьям умерших вследствие лучевой болезни или умерших инвалидов, а также граждан, смерть которых в установленном порядке связана с воздействием катастрофы на Чернобыльской АЭС и других радиационных катастроф и аварий на объектах гражданского или военного назначения и ядерных испытаний;

- не вступившим в повторный брак женам (мужьям) умерших инвалидов войны и приравненных к ним инвалидов, а также жены (мужья) умерших участников войны, партизан, подпольщиков, граждан, награжденных медалью "За оборону Ленинграда" или знаком "Жителю блокадного Ленинграда", признававшихся инвалидами в результате общего заболевания, трудового увечья и других причин (за исключением противоправных);

- Героям Советского Союза, Героям Социалистического Труда, кавалерам орденов Славы трех степеней, Трудовой Славы трех степеней;

- лицам, награжденным орденами и медалями бывшего Союза ССР за самоотверженный труд и безупречную воинскую службу в тылу в годы Великой Отечественной войны;

- лицам из числа участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в 1988-1989 годах, эвакуированных (самостоятельно выехавших) из зон отчуждения и отселения в Республику Казахстан, включая детей, которые на день эвакуации находились во внутриутробном состоянии;

- инвалидам 1, 2 и 3 групп;

- детям-инвалидам до 16 лет;

- многодетным матерям, награжденным подвесками "Алтын алка", "Кумис алка" или получившим ранее звание "Мать-героиня", а также награжденные орденами "Материнская слава" I и II степени;

- многодетным семьям, имеющим четырех и более совместно проживающих несовершеннолетних детей (в том числе детей, обучающихся в высших и средних специальных учебных заведениях, – после достижения ими совершеннолетия – до времени окончания ими учебных заведений);

- жертвам политических репрессий, лицам пострадавшим от политических репрессий, имеющие инвалидность или являющиеся пенсионерами;

- лицам, которым назначены пенсии за особые заслуги перед Республикой Казахстан.

Наряду с вышеизложенными пособиями ежегодно в соответствии с законом Республики Казахстан "О республиканском бюджете на соответствующий год", могут устанавливаются дополнительные различные социальные выплаты.

В соответствии с вышеназванными законами в Республике Казахстан существуют бюджетный Государственный центр по выплате пенсий и

внебюджетный Государственный фонд социального страхования, а также негосударственные накопительные пенсионные фонды.

Исходя из Конституции, Республика Казахстан является унитарным государством. В республике проводится унифицированная социальная и экономическая политика как на республиканском, так и на региональном уровне. В то же время, исходя из различных социально-экономических, природно-климатических и т.д. условий, каждая область придерживается специфически определенной политики в области социального страхования. Разграничения в основном проявляются в объеме и уровне социального возмещения или страховых выплат.

С развитием рыночных отношений система социального страхования будет развиваться. Так, например, в целях повышения эффективности предоставления медицинских услуг будут предприняты меры по развитию здравоохранения и внедрению рыночных элементов в систему ее финансирования. В будущем предполагается реализовывать следующие мероприятия:

- приведение пакета гарантированного объема медицинской помощи в соответствии с имеющимся бюджетным финансированием;
- обеспечение приоритетного развития первичной медицинской помощи;
- совершенствование механизмов по стимулированию повышения качества предоставляемых медицинских услуг;
- разработка законодательной базы по медицинскому страхованию и стимулирование развитие деятельности организаций медицинского страхования;
- внедрение системы обязательного медицинского страхования работников.

В настоящий период минимальный размер пенсии превышает величину прожиточного минимума.

Как отмечалось выше, с 1 января 2002 года введен в действие закон Республики Казахстан "О государственной адресной социальной помощи". Закон определил круг лиц, имеющих право на получение адресной социальной помощи. Это граждане республики, чьи доходы ниже черты бедности. Черта бедности в Республике Казахстан по каждому региону определяется в размере 40% от прожиточного минимума. Во всех регионах страны созданы и действуют участковые комиссии, которые производят обследование материального положения лиц, обратившихся за адресной помощью. На каждую малообеспеченную семью заводится социальная карта. Это позволяет четко определить структуру малоимущих и разработать конкретные меры по повышению их жизненного уровня посредством предоставления рабочих мест, привлечения к оплачиваемым общественным работам, выдачи микрокредитов, выделения земельных участков и оказания адресной социальной помощи.

КЫРГЫЗСТАН

Экономика Кыргызской Республики переживает переходный этап и пока еще не отличается должной устойчивостью, стабильностью и динамичностью. Она еще не самодостаточна и неэффективна. Республика сегодня относится к бедным развивающимся странам. В 2003–2007 годы валовой внутренний продукт ежегодно увеличивался, за исключением 2005 года. В процентах к предыдущему году ВВП возрос: в 2003 г. на 7,0%, в 2004 г. – на 7,0%, в 2005 г. уменьшился на 0,2 (практически остался на уровне 2004 года), в 2006 году прирост составил 9,1%, в 2007 г. – 8,2%.

Суверенная Кыргызская Республика выбрала систему открытой и свободной по условиям экономики, рыночной – по режиму функционирования, социальной – по целям. И в соответствии с новой идеологией и практикой политического, государственно-правового и социально-экономического развития должна реформироваться система социального страхования и социального обеспечения. Формируются новые источники и формы аккумулирования средств на эти цели. Должны быть использованы новые теоретико-методологические подходы к разработке новой системы социального страхования и социального обеспечения и экономические механизмы инициирования, привлечения и стимулирования вложений на указанные социальные цели и методы и формы оказания соответствующих социальных поддержек, предусмотрены возможности повышения размеров социальной защиты и помощи, чтобы нуждающимся в них обеспечить достойную жизнь. Кыргызская Республика движется по этому пути, но преждевременно говорить о достижении цели.

Цель социальной политики Кыргызской Республики – обеспечение каждому гражданину достойную, материально и духовно благополучную жизнь. Кыргызстан переживает трудный трансформационный период, поэтому относится к развивающимся странам и еще далек от создания полноценного социального комфорта для населения.

Учитывая экономический потенциал страны, его возможности и реальные достижения и тенденции их изменений, рост населения и потребности, вклад занятых трудовых ресурсов в экономический рост и повышение занятости, государство свою социальную политику направляет на поиск новых подходов, методов и форм социального обеспечения и страхования, разработку и внедрения эффективных механизмов реализации соответствующих мер, формирует законодательную, нормативно-правовую основу.

С обретением независимости в Кыргызской Республике начались разработка, утверждение и введение в действие законов по социальной защите населения. Среди принятых законов: закон КР «О пенсионном обеспечении военнослужащих» (1993 г.); закон «О пенсионном обеспечении граждан в Кыргызской Республике» (1994 г.); закон «О ветеранах

войны, вооруженных сил и тружениках тыла» (1996 г.); закон «О государственном социальном страховании» (1996 г.); закон «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья» (1996 г.); закон «О государственном пенсионном социальном страховании» (1997 г.); закон «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» (1998 г.), которым установлена гарантированная Конституцией Кыргызской Республики материальная поддержка малообеспеченным семьям, а также нетрудоспособным гражданам при отсутствии прав на пенсионное обеспечение; закон «О профессиональных союзах» (1998 г.), которым определены права профсоюзов по социальной защите и социальному страхованию, социальному обеспечению и охране здоровья, на участие совместно с государственными и производственными управляющими структурами в разрешении социальных трудовых вопросов и социального обеспечения; закон «О персонифицированном учете граждан Кыргызской Республики для целей обязательного государственного социального страхования» (1998 г.); закон «О внесении изменений и дополнений в Закон КР о государственном пенсионном и социальном страховании в КР» (1999 г.); закон «О медицинском страховании граждан в Кыргызской Республике» (1999 г.); закон «О негосударственных пенсионных фондах в Кыргызской Республике» (2001 г.); закон «О поправочных коэффициентах к заработной плате для исчисления пенсий» (2001 г.); закон «О внесении изменений и дополнений в Закон КР о медицинском страховании граждан в КР» (2003 г.); закон «О системе Единого плательщика в финансировании здравоохранения Кыргызской Республики» (2003 г.) и т.д.

Система законодательных, нормативных правовых актов Кыргызской Республики в области социального обеспечения и социального страхования выглядит так: Конституция Кыргызской Республики – гарант прав человека и граждан республики; законы Кыргызской Республики – принимаются Жогорку Кенешем (Парламентом) республики; указы Президента республики вводят в действие Закона КР; Постановления правительства, принимающие решения, по исполнению Законов; приказы, инструкции, соглашения и иные нормативные документы министерств, ведомств и других государственных органов непосредственно «рабочего» пользования в процессе реализации обеспечения социальных прав граждан.

В законе Кыргызской Республики «О государственном социальном страховании» определено, что государственное социальное страхование является системой гарантированных государством видов обеспечения застрахованных лиц при утрате им заработка или дохода вследствие трудового увечья или профессионального заболевания, инвалидности, потери и смерти за счет обязательных страховых взносов работодателей и граждан. Государственное социальное страхование является обязательным. Основными принципами государственного социального страхования являются:

всеобщий и обязательный характер социальной защиты застрахованных лиц; государственная гарантированность достигнут уровня социальной защиты застрахованных лиц; дифференциация уровня социальной защиты застрахованных лиц с учетом их трудового вклада, причин страхового случая и других факторов; собственная ответственность застрахованных лиц, предусматривающая участие в оформлении и финансировании своего социального страхования; участие общественных объединений в контроле и развитии системы государственного социального страхования; равноправие и правовая защита субъектов государственного социального страхования.

Данным Законом установлены следующие виды обеспечения по государственному социальному страхованию: пенсионное обеспечение; ритуальное пособие (на погребение); компенсация затрат на обязательное медицинское страхование.

Пенсионная система в Кыргызской Республике состоит из двух основных составляющих:

- пенсионное страхование граждан, регулируемое Законом «О государственном пенсионном страховании» № 57 от 21 июля 1997 года с изменениями и дополнениями, принятыми в 1998-2005 годах,

- пенсионное обеспечение военнослужащих, работников органов милиции и иных специальных служб, регулируемое Законом «О пенсионном обеспечении военнослужащих» № 1194 от 7 мая 1993 года с изменениями и дополнениями, принятыми в 1996-2005 годах.

В соответствии с законом «О государственном и социальном страховании» право на пенсию по возрасту приобретают все застрахованные граждане, имеющие не менее пяти лет расчетного страхового стажа и достигшие пенсионного возраста. Названным законом с 1998 года пенсионный возраст ежегодно увеличивался на 4 месяца и к 2007 году достиг для женщин 58 лет и для мужчин 63 года.

Расчетный страховой стаж граждан определяется за период работы до 1 января 1996 года по трудовой книжке, начиная с 1996 года – на основании фактически производимых отчислений на персональные страховые условно-накопительные счета в Социальном фонде. Таким образом, формула начисления пенсий состоит из трех частей: базовой части пенсии, первой страховой части пенсии (СП1), отражающей стаж и заработок до 1996 года – времени введения персонифицированного учета застрахованных граждан и второй страховой части пенсии (СП2), отражающей сумму внесенных страховых взносов после введения персонифицированного учета граждан.

Базовая часть пенсии представляет собой единый для всех пенсионеров минимальный размер государственной гарантии, выплачиваемой в полном размере пенсионерам, имеющим трудовой стаж не менее 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин. Для лиц, не имеющих необходимого

трудового стажа для начисления пенсии по возрасту, базовая часть пенсии исчисляется пропорционально имеющемуся стажу. При исчислении трудового стажа учитываются периоды до 6 лет посвященных уходу за детьми до достижения ими 3 летнего возраста, а также до двух лет учебы в высших учебных заведениях или службы в армии. Стаж учитывается вне зависимости от перечисления страховых взносов.

Первоначально размер базовой пенсии был установлен в размере минимального пособия 200 сом, или 29% от среднемесячной заработной платы. Закон закрепляет уровень базовой пенсии не ниже 12% от средней заработной платы, тем самым, базовая пенсия индексируется на уровне роста зарплаты. Это положение, однако, может быть изменено, и в случае недостатка средств для финансирования пенсий, порядок индексации базовой части пенсии может быть изменен, т.е. эта часть пенсии управляема.

Первая страховая часть пенсии (СП1) определяется на основании самого высокого заработка на любые 5 лет подряд до 1 января 1996 года по выбору обратившегося за назначением пенсии. Сумма пенсии равна 1 проценту среднего за пять лет заработка умноженного на количество лет подтвержденного трудового стажа до 1996 года. На основе данного метода, заработная плата, принимаемая для исчисления пенсии, индексируется на основании утвержденных поправочных коэффициентов роста заработной платы с октября 1997 года.

Вторая страховая часть пенсии (СП2) определяется на основании суммы накопленных взносов на персональных страховых счетах в Социальном фонде. Накопленные страховые взносы равны величине условных накоплений в размере внесенных страховых взносов с января 1996 года до времени выхода на пенсию. Индексация сумм накоплений на условно-накопительных счетах, используемых для расчета СП2, предусмотрена в пределах 75 процентов от роста заработной платы, фактически сложившейся в отчетном году.

По условиям закона о тарифах страховых взносов на 2006 год, отчисления на персональные пенсионные счета застрахованных граждан и в солидарную кассу (для выплаты базовой части пенсии, пенсий по инвалидности и по утере кормильца, расходы на содержание системы) в общих отчислениях взносов в пенсионный фонд соответственно составили:

	1997	2000	2001	2003	2005	2006
Размеры отчислений в пенсионный фонд	31	31	31	29	29	27
Размеры отчислений на личные страховые счета	31	29	26	26	26	24

По законодательству, для исчисления СП2 сумма накоплений на пенсионном счете умножается на актуарный коэффициент, ежегодно определяемый на основании демографических данных Национального статисти-

ческого комитета о средней продолжительности жизни мужчин и женщин для каждой возрастной группы. Актуарный коэффициент, утвержденный постановлением Наблюдательного Совета, принимается в едином размере для мужчин и женщин одной возрастной группы, несмотря на то, что средняя продолжительность пенсионной жизни у женщин почти на три года продолжительнее, чем у мужчин.

Использование утвержденной пенсионной формулы в средне- и долгосрочной перспективе должно привести к изменению доли каждого из компонентов пенсии. Страховая часть пенсии, начисленная за работу до 1996 года (СП1), должна сокращаться и постепенно замещаться СП2, начисленной на основе фактически внесенных страховых взносов на пенсионные счета после 1996 года. При этом доля базовой части пенсии останется довольно стабильной. Процедуры расчетов пенсии являются не просто аспектами пенсионной политики, оказывающими влияние на финансовое состояние пенсионной системы, а имеют прямое отношение к реализации пенсионных прав застрахованных лиц.

Пенсии по инвалидности исчисляются аналогично пенсиям по возрасту. Пенсии по случаю утери кормильца исчисляются как часть пенсии, которую бы получил кормилец по достижении пенсионного возраста. Размер пенсии зависит от количества детей в возрасте до 16 лет и 21 года, если они являются студентами дневного отделения учебных заведений.

Доходы пенсионного фонда регулируются законом Кыргызской Республики «О тарифах страховых взносов на государственное социальное страхование граждан в Кыргызской Республике» и законом Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики».

Закон Кыргызской Республики «О тарифах страховых взносов на государственное социальное страхование граждан в Кыргызской Республике» определяет размеры и порядок отчислений страховых взносов от фонда оплаты труда застрахованных плательщиков организованного сектора экономики, а также платежей лиц, занятых в фермерских, крестьянских хозяйствах и лиц, занятых индивидуальной трудовой деятельностью.

Занятые в фермерских, крестьянских хозяйствах и лица, занятые индивидуальной трудовой деятельностью, вносят страховые взносы в зависимости от ставки земельного налога и стоимости патента на право деятельности.

Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики» регулирует размеры трансфертов из республиканского бюджета на выплату льготных пенсий и пособий женщинам, родившим четырех и более детей, гражданам, работающим в условиях высокогорья и отдаленности, инвалидам и участникам Великой Отечественной войны и лицам, пострадавшим вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, гражданам, имеющим особые заслуги перед страной. Государствен-

ные пенсионные льготы не обеспечиваются страховыми взносами и регулируются отдельными законными актами Кыргызской Республики.

При поступлении в Социальный фонд страховые взносы и трансферты из госбюджета направляются на выплату пенсий по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца.

Дополнительно к пенсионным расходам система производит выплаты единовременных пособий на погребение пенсионеров, льготные доплаты к назначенным пенсиям отдельным категориям пенсионеров по условиям участия в великой Отечественной войне, проживания и работы в условиях высокогорья, участия ликвидации последствий на Чернобыльской АЭС, персональных заслуг перед страной.

В структуре общих пенсионных расходов на выплату пенсий по возрасту направляется 74% финансовых ресурсов, пенсий по инвалидности – 7% и пенсий по утере кормильца – 5%, расходы на выплату иных пособий и пенсий военнослужащим составляют 10%. Расходы по доставке и выплате пенсий в совокупности составляют немногим более одного процента, административные расходы – около 3%.

Анализ результатов первого этапа реформы пенсионной системы Кыргызстана (1996-2005 гг.) через призму оценки финансовой устойчивости пенсионного фонда показывает жизнеспособность принятой модели на данном этапе.

Политика повышения пенсионного возраста, наряду с отменой части льгот по досрочному выходу на пенсию, а также сокращение численности пенсионеров в силу сложившейся демографической ситуации, вызванной меньшим вступлением в пенсионный возраст лиц, рожденных во время войны 1941-1945 годов, привели к сокращению численности пенсионеров по возрасту.

Сокращению численности пенсионеров способствовала и активизация миграционного оттока русскоязычного населения. Эмиграция этнических кыргызов в Кыргызстан из других республик постсоветского пространства несколько сгладила процессы сокращения численности пенсионеров.

Введение страховых принципов назначения пенсий на фоне преимущественной занятости населения в низкооплачиваемых секторах экономики (аграрном, образовании и здравоохранении), привели к тому, что в среднем пенсия, назначенная после 1996 года, стали ниже пенсий, назначенных до 1996 года.

Радикальные изменения пенсионной политики, благоприятная демографическая ситуация, а также улучшение администрирования сбора страховых взносов, способствовали к 2002 году достижению профицита бюджета пенсионного фонда в сумме 95,8 млн сом (2,0 млндолл.), в 2003 году – 260,2 млн сом (5,9 млн долл.), в 2004 году – 397,7 млн сом (9,3 млн долл.), в 2005 году – около 500 млн сом (12,2 млндолл.), или 0,4% к ВВП.

Пенсионные расходы в структуре ВВП снизились с 6,9% в 1996 году до 4,4% в 2005 году.

Однако если оценивать прошедший этап пенсионной реформы с точки зрения повышения уровня жизни пенсионеров, то вывод будет неутешительным. При профиците бюджета размер пенсий почти вдвое ниже уровня минимального потребительского бюджета пенсионера. Ежегодная индексация пенсий отстает от темпов роста заработной платы.

В Социальном фонде и Министерстве труда и социальной защиты установлена имитационная модель пенсионной системы Кыргызской Республики. Модель позволяет осуществлять долгосрочное моделирование системы в ее современном виде, а также при введении накопительных компонентов по различным сценариям. Было проведено обучение сотрудников Социального фонда и Министерства труда и социальной защиты. Создано программное обеспечение для целей более точного средне- и краткосрочного моделирования и прогнозирования финансового состояния пенсионной системы Кыргызстана. Оно было вызвано потребностью в более тщательном и точном кратко- и среднесрочном прогнозировании доходов, выплат и финансового состояния пенсионного фонда и потребностью в модели, которая полностью бы соответствовала существующей пенсионной системе Кыргызстана и позволяла бы осуществлять моделирование опций и вариантов пенсионной реформы.

Конечно, в странах СНГ разработаны свои национальные системы социального страхования, и, – поскольку подходы к ним могут быть различными, хотя имеют и общие черты, – они не похожи друг на друга. Теоретические положения, на которых строятся эти системы, могут отличаться и потому будут отличаться их структуры, порядок и источники формирования, размеры соответствующих выплат и условия поддержки. Для населения в принципе не важно, какая модель социального страхования принята. Оно должно убедиться в правильности выбора исходя прежде всего из ответа на вопрос: обеспечивают ли пенсии и пособия социально приемлемый уровень жизни их получателей?

На конец 2007 г. численность получателей пенсий, состоящих на учете в органах социальной защиты (Социального фонда), составила 529 тыс. человек. С 2002 г. по 2007 г. она снизилась на 5,6 процента. Доля пенсионеров в общей численности населения Кыргызстана на протяжении последних пяти лет составляла 10-11 процентов.

Пенсионные обеспечение, наряду с государственным, предоставляет существующий в республике Негосударственный пенсионный фонд. На конец 2006 г. число его участников составило 245 человек, более половины из которых – женщины. Деятельность фонда направлена на сбор добровольных пенсионных взносов, учет пенсионных обязательств, размещение пенсионных активов с целью их наращивания и выплаты негосу-

дарственных пенсий получателям. Пока значимую роль Негосударственный пенсионный фонд не играет.

Основные показатели пенсионного обеспечения

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Численность получателей пенсий – всего (на конец года): тыс. человек	555	543	544	536	524	529
в процентах к предыдущему году	98,9	97,8	100,1	98,5	97,7	100,9
Средний размер назначенных месячных пенсий с учетом компенсационных выплат (на конец года)						
в сомах	607,0	662,0	714,0	775,0	906,0	1120
в долларах США	12,9	15,1	16,8	18,9	22,6	30,0
Минимальный потребительский бюджет пенсионеров						
в сомах	1144,5	1250,7	1395,6	1492,9	2180,7	2435,6
в долларах США	24,4	28,6	32,8	36,4	54,4	65,3
Соотношение среднего размера назначенных месячных пенсий, в процентах:						
с минимальным потребительским бюджетом пенсионера	53,0	52,9	51,2	51,9	41,5	46,0
со средним размером начисленной заработной платы	36,0	34,5	31,9	31,9	29,6	28,2
Реальный размер назначенных месячных пенсий, в процентах к предыдущему году	106,6	105,8	103,6	103,5	111,2	102,9

Финансирование социального страхования и социального обеспечения в республике осуществляется за счет как государственного бюджета, так и средств Социального фонда и в 2002–2006 гг. постоянно увеличивалось.

В расходах на социальное страхование и социальное обеспечение доля социальных пособий, малообеспеченным семьям, выплат при рождении ребенка и матерям по достижению ребенком 1,5 лет имеет тенденцию к увеличению.

Из средств государственного бюджета и социального фонда, направляемых на социальное страхование и социальное обеспечение, на выплату пенсий и пособий за последние пять лет расходовалось свыше 85 процентов средств. Из них почти две трети приходилось на выплату пенсий. В общем объеме пособий значительный удельный вес имели выплаты пособий малообеспеченным семьям и льготы населению.

За последние пять лет на долю расходов на социальное страхование и социальное обеспечение (включая субвенции Социальному фонду) из

государственного бюджета приходилось от 14,0 до 15,4 процента всех его расходов и отмечается устойчивая тенденция увеличения объема средств, направляемых на эти цели.

Рост ВВП и дополнительные поступления в бюджет в последние годы позволили неоднократно пересматривать размеры пенсий, пособий, заработной платы. В результате принятых правительством мер в 2007 году среднемесячная заработная плата работников бюджетной сферы по сравнению с 2006 годом выросла более чем на 37%, пенсии – на 26%, пособия – на 10%. В целях стабилизации уровня жизни с 1 января текущего года в очередной раз была повышена на 30% заработная плата бюджетникам, кроме педагогических работников. Установлены надбавки за педагогический стаж работы.

Вырос и размер месячного гарантированного минимального уровня потребления (ГМУП) со 175 (4,9 долл.) до 200 сомов (5,5 долл.). С 1 июля 2008 г. увеличен на 12 сомов (0,3 долл.) средний размер компенсаций на электроэнергию пенсионерам. С 1 января повышен на 50 сомов (1,4 долл.) размер базовой части пенсии, с 1 июля на 10% – размер ее страховой части, а с 1 октября выросли на 20% и базовая, и страховая части пенсии. С июля 2008 года средний размер пенсии после 10%-го повышения достиг 1 162 сомов (32,3 долл.), а чтобы сохранить ее уровень прошлого года (43% по отношению к минимальному потребительскому бюджету пенсионера), было предпринято октябрьское повышение, в результате которого средний размер пенсий без компенсации достиг 1 441 сом (40,0 долл.). Тем не менее, на сегодняшний день из 494 тысяч пенсионеров до 1000 сомов (27,8 долл.) пенсии получают 297 тыс. (60%); от 1000 до 1500 сомов (40,0 долл. До 41,7 долл.) – 137 тыс. (28%); свыше 1500 сомов (41,7 долл.) – 60 тыс. (12%).

Однако высокий уровень инфляции сводит, на нет, все усилия по улучшению благосостояния народа. К примеру, за 2005-2007 годы стоимость 1 кг набора основных продуктов питания (мука, рис, сахар, говядина, молоко, яйца, масло растительное, картофель) возросла на 41,6% и составила на конец 2007 года 429 сомов (11,6 долл.). Стоимостная величина такого набора повысилась. К концу 2008 г. ожидается увеличение стоимости 1 кг набора продуктов до 562 сомов (16,0 долл.). В итоге на среднюю зарплату бюджетника сегодня можно купить только 7 основных наборов питания, а на среднюю пенсию – 2 набора.

В соответствии с расчетами МПБ, затраты только на питание трудоспособных людей и пенсионеров должны быть не менее 2 233 (62,0 долл.) и 2 040 сомов (56,7 долл.), тогда как в реальной жизни эти расходы составляют лишь соответственно 75 и 31%, или 1 681 (46,7 долл.) и 636 сомов (17,7 долл.). Месячный гарантированный минимальный уровень потребления (ГМУП) – это социальный стандарт, который определяется с учетом состояния экономики, возможностей бюджета и минимального по-

требительного бюджета. Малообеспеченным семьям и гражданам выплачивается дотация до уровня социального стандарта, чтобы обеспечить жизненно необходимый уровень потребления. С ростом возможностей бюджета при ежегодном пересмотре размера ГМУП (согласно настройкам руководства республики) он должен постепенно приближаться к минимальному потребительскому бюджету.

МУП ниже МПБ практически не выводит малообеспеченных семей и граждан из состояния бедности, а оставляет их в этом же состоянии. Среднемесячная номинальная зарплата выше, чем минимальный потребительский бюджет и их соотношение в 2003-2007 года месяцев в пользу первой. Средний размер назначенных месячных пенсий гораздо ниже минимального потребительского бюджета, причем их соотношение изменялось не в пользу пенсий. И если реальная зарплата одного работника (с учетом динамики потребительских цен) в 2003-2007 годы в процентах к предыдущему году росла соответственно в 1,10; 1,12, 1,12; 1,19; 1,10 раза, то реальный размер назначенной месячной пенсии в % к предыдущему году соответственно в 1,06; 1,04; 1,03; 1,11; 1,03 раза т.е. гораздо низкими темпами.

Переводя показатели 2007 года из сома в доллары получим, что среднемесячная номинальная зарплата равна 107,3 долл., в расчете на день – 3,5 долл., т.е. невысоко, но выше черты бедности в 2 доллара. Минимальный потребительский бюджет равен 75 долларам, что в день равно 2 долларам, т.е. МПБ в принципе действительно отражает черту бедности. Средний размер назначенной месячной пенсии равен 29 долларам, в день – 0,97 долларов, т.е. ниже черты крайней бедности. Месячный минимальный уровень потребления в 2007 году равен 5,4 или в день 0,2 долл., т.е. в зоне крайней бедности. Повышение минимального уровня потребления до минимального потребительского бюджета означает не вывод пенсионеров из бедности, а перевод из крайней бедности «просто в бедность». При существующих размерах пенсий пенсионеры в целом обречены находиться в зоне бедности.

Размер пенсии каждого пенсионера изначально зависит от размера заработной платы или доходов, которые он получает и из которых делаются соответственно отчисления на социальное страхование.

Повышение назначенных размеров пенсий – это уже вторичный процесс, процесс перераспределения. Процесс перераспределения связан с экономическим ростом, увеличением возможностей государства для социальной защиты и поддержки населения и, отсюда, новой социальной политикой, становящейся более социально-ориентированной.

Несмотря на динамику роста, размеры заработной платы в Кыргызстане невозможно признать достаточными для обеспечения нормальной жизни. В 2000-2007 годы среднемесячная зарплата в республике выше

минимального потребительского бюджета, но это не убедительный показатель материального благополучия народа.

С 1993 по 2000 годы в Кыргызстане законодательно государством была установлена минимальная месячная зарплата в размере 100 сомов (2,1; 2,3; 2,4; 2,5 долл.), а с 2007 года – 340 сомов (9,1 долл.). Эти суммы способны обеспечить минимальный потребительский бюджет в размере 2200 сомов (61,0 долл.), который должен восстанавливать физическую способность работника к трудовой деятельности и обеспечить не просто воспроизводство, а расширенное воспроизводство работника, т.е. содержание семьи.

Будет заработная плата больше по размерам – соответственно будут выше и отчисления на социальное страхование и размеры назначенных пенсий. И политика пенсионного обеспечения населения будет привязана не к минимальному уровню потребления, так называемому социальному стандарту, цепко держащему пенсионеров в зоне бедности, а к минимальному потребительскому бюджету, ориентированному на социальную политику вывода людей из зоны бедности.

Анализируя уровень заработной платы и темп ее повышения, надо отметить основные причины: слабый уровень экономического развития и слабые возможности поддержки более привлекательной социальной политики; низкоквалифицированный труд и неконкурентоспособная на рынке отечественная продукция. Поэтому возможности повышения зарплаты работающих и доходов населения, а отсюда, формирование достойной системы социального страхования заключены в достижении эффективной самодостаточной и действительно социально ориентированной экономики. Действенное партнерство государства – предпринимателей – гражданского общества является главным фактором успешной реализации этой цели. Налицо противоречие: экономика Кыргызстана перешла на рыночный режим функционирования, а система государственного социального страхования продолжает оставаться солидарной с условно-накопительными счетами. Объективно она должна быть больше ориентирована на рынок и трансформирована в систему, гармонизирующую социальные цели общества и рыночный режим экономики.

Предлагается новая концепция государственной пенсионной системы, которую планируется ввести во второй половине 2009 года. В Кыргызстане будет функционировать смешанная пенсионная система, состоящая из трех уровней: обязательных солидарного и накопительного и добровольного накопительного. В первый (солидарный) компонент пенсионной системы будут входить базовая пенсия, первая и вторая страховые части пенсий, т.е. по отношению к ныне действующему этот компонент не изменится.

Второй компонент обязательной накопительной части вводится для граждан всех возрастных категорий, работающих в организованном сек-

торе: в государственных учреждениях, частных компаниях различной организационно-правовой формы и так далее, которые осуществляют отчисления страховых взносов от фонда оплаты труда.

Третий, так называемый добровольный накопительный компонент состоит из добровольной профессиональной и индивидуальной накопительных схем. Профессиональная накопительная пенсионная схема позволит крупным работодателям или объединениям по отраслевому или профессиональному признаку организовать собственную накопительную пенсионную схему, включающую различные корпоративные общие или специальные накопительные тарифы.

Участие в накопительной системе лиц, занятых в крестьянских, фермерских хозяйствах и индивидуальной предпринимательской деятельности, а также военнослужащих будет осуществляться по добровольной схеме в рамках третьего компонента.

Инновация одна – накопительный элемент. Причина его понятна: действующая пенсионная система не способна обеспечить достойные пенсии работающему населению. Ведь она финансируется за счет страховых взносов текущего года, которые тут же расходуются на пенсионные выплаты.

Введение накопительных элементов в действующую систему необходимо для повышения уровня пенсионного обеспечения, достижения финансовой стабильности пенсионного фонда, ликвидации зависимости пенсионной системы от демографических колебаний. Немаловажно, что накопительный элемент будет способствовать привлечению пенсионных «длинных» денег в качестве инвестиций в отечественную экономику. Как известно, разделение пенсии на базовую, страховую первую и страховую части является всего лишь механизмом перераспределения солидарного фонда. Накопительные же пенсии – это пенсии, средства которых не участвуют в перераспределении, а являются персональными пенсионными активами каждого вкладчика. У накопительной пенсионной системы будут обязательства обеспечить рост этих денег за счет инвестиционных доходов. Введение накопительной части означает, что работник будет в обязательном порядке в дополнение к солидарной части отчислять на накопительную часть пенсии страховые взносы. Суть накопительной системы – сбережение и прирост пенсионных накоплений за счет доходов от инвестирования. Пенсионные средства, сформированные за счет отчислений в накопительную часть пенсии, будут направляться на инвестирование, а инвестиционный доход – возвращаться в виде повышенного размера пенсии для пенсионера.

Закон «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» устанавливает гарантированную Конституцией материальную поддержку малообеспеченным семьям и гражданам, а также нетрудоспособным гражданам при отсутствии прав на пенсионное обеспечение.

Право на единое ежемесячное пособие имеют малообеспеченные семьи и граждане: дети до достижения ими возраста 16 лет (учащиеся общеобразовательных учреждений – до окончания ими обучения); учащиеся начальных профессиональных учебных заведений, студенты средних и высших профессиональных учебных заведений до достижения ими возраста 21 года (кроме обучающихся заочно, на вечернем отделении или по контрактному набору); нетрудоспособные граждане. Единое ежемесячное пособие малообеспеченным семьям и гражданам назначается при условии, что среднедушевой совокупный доход семьи не превышает МУП на каждого члена семьи.

Право на ежемесячное социальное пособие имеют: дети-инвалиды, больные детским церебральным параличом и дети с ВИЧ-инфекцией или больные СПИДом, до 18 лет; инвалиды детства I, II и III групп; инвалиды I, II и III групп – при отсутствии права на пенсионное обеспечение; матери-героини при отсутствии права на пенсионное обеспечение; дети в случае потери кормильца – при отсутствии права на пенсионное обеспечение; дети, рожденные от матерей живущих с ВИЧ/СПИДом, до достижения ими возраста восемнадцати месяцев. Ежемесячное социальное пособие назначается независимо от среднедушевого совокупного дохода семьи. Единое ежемесячное пособие малообеспеченным семьям и гражданам и ежемесячное социальное пособие финансируются за счет средств республиканского бюджета.

Размер дотации рассчитывается как разница между минимальным уровнем потребления и среднедушевым совокупным доходом малообеспеченных семей. Социальный стандарт (минимальный уровень потребления) – еще один порог внутри зоны бедности. Людей, потребляющих ниже минимального уровня потребления, можно отнести к крайне бедным, обреченным на мучительное выживание. Размер пособий (дотаций), подводящих нуждающихся людей к уровню минимального уровня потребления, не дает надежду на вывод их из зоны бедности, а оставляет в положении лишь выживающих.

Численность получателей государственного месячного пособия на 01.01.2008 года составил 510 тыс., из них: получающие единое ежемесячное пособие по старости – 451 тыс.; социальное пособие – 59 тыс. Средний размер назначенного месячного пособия составил 187,1 сомов (5,0 долл.), из них единое ежемесячное пособие – 121,7 сомов (3,2 долл.) социальные пособия – 504,4 тыс.сомов (13,7 долл.).

При расчетах размеров пенсий и пособий учитываются бюджетные возможности республики, аккумулированные в Социальном фонде республики средства. Целеустанавливающим, точнее, размеропределяющим фактором служит (прямо или косвенно) минимальный потребительский бюджет. Но само определение минимального потребительского бюджета, который должен учитывать физиологические и общественно-необходи-

мые потребности человека для воспроизводства жизненной деятельности, зависит и от финансовых возможностей государства и общества, и численности нуждающихся.

МОЛДОВА

К моменту обретения в 1991 г. государственной независимости, Республика Молдова располагала относительно развитой системой социальной поддержки населения, которая была сформирована еще в советское время. Однако в действовавшей в то время модели социального страхования использование основополагающих страховых принципов было существенно ограничено. В ее рамках застрахованные лица не являлись самостоятельными субъектами социального страхования и были исключены из процесса финансирования страховых взносов. Такая практика не могла не привести к резкому снижению мотивации работников по личному формированию своей социальной защиты. Все страховое бремя было возложено на предприятия и государство, в результате чего социальное страхование утратило свою финансовую самостоятельность, и его бюджет фактически стал частью государственного бюджета. Социальное страхование превратилось в инструмент перераспределительной политики государства, произошла трансформация принципов страхования в принципы возмещения ущерба, что фактически привело к выполнению системой социального страхования функции социального обеспечения.

В результате социальное страхование утратило одно из самых сильных своих качеств – связь между личной ответственностью (в виде обязательной уплаты страховых взносов) и права на получение пенсий и пособий. Государство направляло на финансирование программ социального страхования все более значительные средства из государственного бюджета, следствием чего стало усиление дотационности бюджета социального страхования. Для Молдовы дотации осуществлялись как из республиканского бюджета, так и за счет финансовых перечислений из союзного бюджета. Однако после распада СССР функционирование этой модели социального страхования в Молдове стало невозможным. Это обусловило объективную необходимость реформирования системы государственного социального страхования на принципиально новой концептуальной основе.

Реформа государственного социального страхования коснулась в первую очередь ее важнейшего компонента – пенсионной системы. Эта реформа, основной целью которой было возрастание роли страховых принципов в функционировании пенсионной системы, осуществлялась поэтапно.

Начало **первого этапа** связано с принятием парламентом страны первого национального закона о пенсиях еще в пору пребывания Молдовы в составе СССР – Закона № 437 от 27 декабря 1990 г. «О государственном пенсионном обеспечении». В нем предусматривалось предоставление на определенных условиях трудовых пенсий (по возрасту – на общих основаниях и на льготных условиях); по инвалидности; по случаю потери кормильца; за выслугу лет, а также социальных пенсий. Помимо этого закона, занимавшего центральное место в пенсионной системе, был принят ряд законодательных и нормативных актов, регламентирующих пенсионное обеспечение военнослужащих органов внутренних дел; граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы; работников образования и здравоохранения и др.

Сформированная на основе этого законодательства модель социального страхования, хотя и являлась продолжением ранее действовавшей пенсионной парадигмы, тем не менее, уже содержала некоторые страховые нормы. Это нашло отражение, в частности, в принципах функционирования государственной системы пенсионного обеспечения: солидарность поколений, уплата взносов для тех, кто получает пенсию; зависимость размера пенсии от продолжительности трудового стажа и размера заработной платы.

Однако наибольшие изменения произошли в механизме финансирования пенсионной системы. Была сформирована новая самостоятельная организационно-финансовая структура – Социальный фонд, выведенный из сферы бюджетного финансирования. На Социальный фонд возлагалась главная задача – сбор и аккумулирование средств на выплату государственных пенсий и пособий. При решении этой задачи использовался опыт стран, в которых страховые принципы составляют основу функционирования систем социального страхования. В частности, были определены источники формирования доходной части бюджета государственного социального страхования (каковыми являются средства работодателей, государства и работников) и тарифы взносов на обязательное социальное страхование.

Для основной части экономических агентов, независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, был установлен тариф взносов на обязательное социальное страхование, варьирующий в течение 1992-1998 гг. в размере от 30% до 35% от фонда оплаты труда. Что касается крестьянских (фермерских) хозяйств, то для них тарифы взносов определялись в расчете на 1 балло-гектар сельскохозяйственных угодий. За счет государственного бюджета обеспечивалась выплата пенсий военнослужащим срочной службы и членам их семей, социальных пенсий и некоторых других видов социальных выплат. Кроме этого, государство являлось страхователем для государственных служащих, работников бюд-

жетных отраслей и др., и поэтому их пенсии также финансировались за счет государственного бюджета. Работники осуществляли индивидуальные взносы на обязательное государственное социальное страхование из расчета 1% начисленной заработной платы.

Установленные таким образом тарифы должны были обеспечить поступление взносов обязательного социального страхования, которые, вкупе с трансфертами из государственного бюджета, гарантировали финансовую устойчивость системы социального страхования. Однако уже в первые годы своего функционирования Социальный фонд стал испытывать финансовые трудности, основные причины которых носили экономический характер. Финансовая система государственного социального страхования, хотя и является внебюджетной структурой, входит составной частью в финансовую систему страны и вынужденно разделяет все проблемы переходного периода. Основная из них – беспрецедентный за всю современную историю Молдовы экономический спад, который усилился к середине 1990-х годов и принял затяжной характер.

В результате численность лиц, занятых в экономике и охваченных обязательным государственным социальным страхованием, уменьшилась с 2050 тыс. чел. в 1992 г. до 1642 тыс. чел. – в 1998 г., или на 24,8%. Соответственно уменьшился фонд оплаты труда и находящиеся в прямой зависимости от его размера страховые платежи. В то же время количество получателей пенсий и пособий возросло с 727,4 тыс. чел. до 750,8 тыс. чел. (или на 4,2%), что обусловило ухудшение соотношения между численностью занятых в экономике и количеством получателей пенсий и пособий. В результате существенно увеличилась социальная нагрузка на занятое население: если в 1992 г. на одного получателя пенсий и пособий приходилось 2,82 чел., занятых в экономике, то в 1998 г. – 2,17 чел.

Помимо этих неблагоприятных тенденций, сужению базы, с которой осуществлялись взносы социального страхования, способствовал рост задолженности по заработной плате, значительное расширение масштабов бартерных операций между экономическими агентами, использование наличных денежных средств в экономической деятельности. Положение осложнялось еще и тем, что на многих неплатежеспособных предприятиях работники, хотя и не получали заработной платы, не увольнялись и не регистрировались как безработные. Предприятия, в штате которых они формально числились, перечисляли в Социальный фонд страховые платежи лишь за работников, получающих заработную плату. В результате образовался значительный контингент лиц, которые, с одной стороны, считались охваченными социальным страхованием и получающие право на пенсионное обеспечение на общих основаниях, а с другой – фактически не участвовавшие в финансировании системы социального страхования.

Одновременно резко ухудшилась финансовая дисциплина плательщиков страховых взносов. Высокие тарифы взносов в Социальный фонд, присущие используемой в Молдове модели социального страхования распределительного типа, стали побуждать к масштабному уклонению от их уплаты. Задолженность экономических агентов и физических лиц по выплате страховых взносов в Социальный фонд нарастала и в середине 1990-х годов достигла объемов, сопоставимых с 50% запланированных размеров доходной части бюджета социального страхования. И хотя из года в год предпринимались меры по сокращению задолженности перед Социальным фондом, это не привело к желаемым результатам. Это самым негативным образом сказалось на финансовом положении пенсионной системы, вследствие чего задержки в выплате пенсий приняли массовый характер. На 1 января 1999 г. в среднем по стране задержки по выплате пенсий составили 3,5 месяца, а в отдельных административных районах – более полугода.

Сложившуюся ситуацию усугубили чрезмерно высокие социальные обязательства государства, несоразмерные с крайне ограниченными финансовыми возможностями пенсионной системы. Был значительно расширен перечень льготных категорий для более раннего выхода на пенсию – для работников с вредными и тяжелыми условиями труда, (Списки № 1, 2, 3), многодетных матерей, родивших трех и более детей, матерей инвалидов с детства, матерей-героинь, инвалидов войны. Наличие этих льгот позволило значительному контингенту лиц воспользоваться правом на выход на пенсию на льготных условиях. В результате 26,3%, или каждый четвертый пенсионер, получавший пенсию по возрасту в 1997 г., стал им в гораздо более раннем возрасте и при меньшем трудовом стаже, чем это было предусмотрено при выходе на пенсию на общих основаниях.

Более того, размеры льготных пенсий существенно превышали размер пенсии по возрасту, назначенной на общих основаниях. При среднем размере пенсии по возрасту в 86,15 леев (что в пересчете по официальному обменному курсу составляет 18,6 долл. США,) пенсия по Списку № 1 достигла 101,33 леев (21,9 долл.), по Списку № 2 – 102,24 леев (22,1 долл.), по Списку № 3 – 108,48 леев (23,5 долл.). Таким образом, льготное пенсионирование, при действующих равных размерах взносов по социальному страхованию, обеспечивало более высокий уровень социальной защиты определенной части граждан, что, с одной стороны, противоречило принципу социальной справедливости, а с другой – создавало дополнительные финансовые проблемы для пенсионной системы в целом.

Нерациональное использование средств пенсионной системы выразилось и в назначении различных надбавок и повышений репрессированным лицам, участникам и инвалидам войны, труженикам тыла, узникам

гетто, лицам, имеющим особые заслуги и другим категориям (эти надбавки и повышения превышали размеры пенсий, исчисленных на основании заработка и стажа работы, в 2 и более раза). Кроме этого, все работающие пенсионеры, без исключения, получили право на одновременное получение и пенсии, и заработка. Были введены социальные пенсии для лиц, не имеющих права на трудовую пенсию. Одновременно на пенсионную систему были возложены несвойственные ей функции – назначение трудовых пенсий лицам, не достигшим пенсионного возраста, которые потеряли работу и были признаны безработными.

Результатом недостаточного финансового обеспечения пенсионных норм стал низкий уровень пенсий. Несмотря на рост номинального размера пенсии, ее среднемесячная величина в 1998 г. достигла лишь 83,88 леев (15,6 долл.). На уровень жизни пенсионеров негативное влияние оказала стремительно растущая инфляция, которая привела к значительному падению реального содержания пенсий. Не дали ожидаемых положительных результатов принимавшиеся меры по выплате пенсионерам различных компенсаций. Ситуацию усугубило и то, что предусмотренная законодательством индексация пенсий с ноября 1995 г. не проводилась.

В 1998 г. покупательная способность средней пенсии составила лишь 30,0% от уровня 1991 г. Ухудшилось соотношение между размером средней пенсии и величиной минимального потребительского бюджета (МПБ): если в 1992 г. оно составляло 61,5%, то в 1998 г. – 17,7%. По основным показателям уровня жизни пенсионеры Молдовы оказались отброшенными на несколько десятилетий назад.

Второй этап развития социального страхования в Молдове охватывает период с 1 января 1999 г. по настоящее время. Он характеризуется использованием принципиально новой модели социального страхования, функционирующей на основе закона о государственной системе социального страхования, стратегии реформы системы пенсионного обеспечения в Республике Молдова, закона о пенсиях государственного социального страхования (далее – закона о пенсиях). Кроме этих законов были приняты свыше 20 законодательных и нормативных актов, регламентирующих назначение пенсий и пособий различным категориям граждан. В этих законодательных и нормативных актах было реализовано закрепленное в ст. 47 Конституции Республики Молдова право всех граждан на социальное страхование, в том числе и на пенсионное обеспечение. В них нашли отражение правовые стандарты Европейского союза и международные принципы, включая и принцип пенсионного равенства.

Реализация этих принципов позволила структурировать систему социальной защиты населения Молдовы в виде двух взаимодополняющих составных частей: социальное страхование и социальная помощь. Систе-

ма *социального страхования* обеспечивает реализацию прав застрахованных граждан на материальную поддержку в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца, безработицы. *Социальная помощь* – другая часть системы социальной защиты – обеспечивает материальную поддержку людей, находящихся в кризисной ситуации, и создание им условий для достойной жизни посредством предоставления различных пособий и услуг. Разделение социальной системы защиты на социальное страхование и социальную помощь обусловлено, в первую очередь, методами учета/неучета социального риска и различием в источниках финансирования: при социальном страховании – это целевые взносы работодателей, работников и государства; при социальной помощи – бюджетные ассигнования.

Основным направлением кардинальных изменений в системе социального страхования явилось полномасштабное внедрение страховых принципов в ее функционирование, изменение форм и методов деятельности, приближение их к требованиям рыночной экономики. В основу новой модели государственного социального страхования положены следующие принципы:

- *принцип единообразия*, согласно которому государство гарантирует деятельность государственной системы страхования в соответствии с едиными правовыми нормами;
- *принцип равноправия*, который обеспечивает всем участникам государственной системы страхования – плательщикам взносов, а также получателям пенсий и пособий социального страхования – равенство в реализации их прав и выполнении обязанностей;
- *принцип социальной солидарности поколений и людей, представляющих одно поколение*, в соответствии с которым участники государственной системы страхования осознанно и обоюдно берут на себя обязательства и реализуют свои права;
- *принцип обязательности*, согласно которому юридические и физические лица обязаны быть участниками государственной системы страхования, а реализация их права на социальное страхование зависит от выполнения обязанности по уплате взносов.

Эти принципы нашли свое воплощение в основных характеристиках ныне действующей модели социального страхования.

Право на получение пенсий и пособий социального страхования распространяется на всех застрахованных лиц. К ним относятся трудоспособные физические лица, постоянно проживающие в Республике Молдова и подлежащие обязательному государственному социальному страхованию для получения прав, которые предупреждают, ограничивают или устраняют социальные риски. Обязательное социальное страхование охватывает работающих на основе индивидуального трудового договора, а также

на выборных должностях в органах исполнительной, законодательной или судебной власти; лиц, имеющих ежегодные доходы не менее трех среднемесячных заработных плат по экономике (занятые сельскохозяйственной деятельностью, собственники и/или арендаторы сельскохозяйственных земель) или четырех среднемесячных зарплат (частные предприниматели, занятых свободной трудовой деятельностью, членов ремесленных кооперативов и др.). Кроме этого страхуются и пользуются всеми правами застрахованных лиц получатели пособий по безработице и инвалидности.

Страховые взносы являются финансовой основой функционирования системы социального страхования. В Молдове существует довольно сложная система страховых взносов.

Во-первых, для каждой категории плательщиков – работодателей, наемных работников и самозанятых (собственников сельскохозяйственных земель; взявших сельскохозяйственные земли в аренду или пользование; индивидуальных предпринимателей; патентообладателей; адвокатов; нотариусов и т.п.) установлен свой размер страхового тарифа. С 2005 г. в особую категорию плательщиков страховых взносов выделены работодатели в сфере сельскохозяйственного производства, уплачивающие страховые взносы за лиц, выполняющих работы или оказывающих услуги по промышленной переработке сельскохозяйственного сырья. При этом для них установлен более низкий тариф страховых взносов. В 2008 г. он составляет 20% на фонд оплаты труда против 24% – для работодателей в остальных отраслях экономики.

Осуществляется постепенный перенос нагрузки по выплате страховых взносов с работодателей на самих работников. Если до 2003 г. тариф индивидуальных страховых взносов работников составлял 1% начисленной заработной платы, в 2004-2005 гг. – 2%, то в последующие годы тариф индивидуальных взносов увеличивался на 1 п.п., а тариф взносов работодателей, соответственно, уменьшался на 1 п.п. В 2008 г. соотношение размеров тарифов страховых взносов работодателей и работников составило 24% : 5%. При сохранении суммарного страхового тарифа в 29% перераспределение страхового тарифа продолжится и в последующие годы (в 2009 г. это соотношение составит 23% : 6%).

В результате этого перераспределения тенденция снижения бремени экономических агентов (плательщиков взносов социального страхования), с одной стороны, и повышения персональной заинтересованности работников в накоплении пенсионных средств – с другой, еще больше усилится. Вместе с тем перераспределение размера страхового тарифа между работодателями и работниками должно иметь разумные пределы. В условиях Молдовы вряд ли целесообразно стремиться к равной доле работодателей и работников в этой пропорции. Иначе, чтобы работники не несли чрезмерного бремени от такого перераспределения, их заработную плату

придется пропорционально увеличивать на сумму, равную величине страхового взноса, внесенного ими вместо работодателя.

Во-вторых, финансовая основа для исчисления размеров страховых взносов является неодинаковой для различных плательщиков. Работодатели уплачивают страховые взносы, исходя из фонда оплаты труда застрахованных лиц. В то же время наемные работники осуществляют индивидуальные взносы, исходя из сумм начисленной заработной платы и других выплат, включающих надбавки и доплаты в денежном и натуральном выражении. Однако существует ограничение в величине заработка, с которого уплачиваются индивидуальные взносы. Ранее это ограничение составляло величину, равную трем среднемесячным заработным платам по экономике, в настоящее время – пяти зарплатам.

Вследствие введения предельного размера заработка, с которого удерживаются страховые взносы, от начисления взносов освобождается его часть, превышающая этот предел. Предполагалось, что это будет стимулировать лиц с высокими доходами добровольно вкладывать денежные средства в негосударственные пенсионные фонды. Однако это предположение не оправдалось – несмотря на наличие соответствующего законодательства, негосударственные пенсионные фонды в Молдове не получили никакого развития. Определенный положительный эффект введения «потолка» для заработка, на который начисляются страховые взносы, заключается в некотором уменьшении затрат работодателей на содержание рабочей силы.

Что же касается земельных собственников, индивидуально обрабатывающих собственные земельные участки, то до 2006 г. они платили страховые взносы в зависимости от площади земельного участка и его бонитета (1,78 леев за 1 балло/гектар). С 2006 г. для них установлен фиксированный платеж, дающий право на получение лишь минимальной пенсии по возрасту и пособие на погребение. В 2008 г. для этой категории плательщиков страховых взносов размер фиксированного платежа установлен в размере 725 леев в год. Для некоторых категорий самозанятых (адвокатов, нотариусов, учредителей индивидуальных предприятий) также установлена фиксированная ставка страхового тарифа. Однако размер этого тарифа существенно выше, чем для владельцев земельных участков (в 2008 г. – 2920 леев в год).

Сложная система страховых взносов порождает немало проблем. Прежде всего, они связаны с аграрным сектором. Более низкий тариф страховых взносов, установленный для наемных работников, занятых в аграрном секторе, а также нетранспарентность системы взносов у собственников сельскохозяйственных земель, в сочетании с их низкой собираемостью, приводит к очень серьезному перераспределению пенсионных средств в пользу пенсионеров из числа работников сельского хозяйства. Взносы работников сельского хозяйства составляют менее 8% доходной

части бюджета социального страхования, тогда как взамен они получают пенсии и компенсации в объеме, превышающем 40% всех доходов системы социального страхования.

Бюджет государственного социального страхования Республики Молдова является составной частью национального публичного бюджета. Он имеет автономный статус и не зависит от государственного бюджета.

Бюджет социального страхования администрируется посредством семи специальных фондов: Фонда пенсий и пособий, Фонда защиты семей с детьми, Фонда страхования от производственных травм и профессиональных заболеваний; Фонда занятости населения, Фонда пособий, Фонда восстановления здоровья, Затрат на организацию и обеспечение функционирования системы социального страхования. Посредством этих фондов накапливаются финансовые ресурсы, перечисляемые в бюджет социального страхования, откуда они впоследствии распределяются для финансирования каждого фонда. Как правило, название фонда указывает на сектор, в котором используются средства. Распределение расходов бюджета государственного социального страхования между семью фондами складывается таким образом, что наибольшая их доля приходится на Фонд пенсий (83,6%), а наименьшая (0,04%) – на Фонд страхования от производственных травм и профессиональных заболеваний.

В 2007 г. доходная часть бюджета государственного социального страхования составила 5141,3 млн леев, что в 5,7 раза больше, чем в 1999 г. За этот период расходы бюджета возросли с 888,6 млн леев до 5228,6 млн леев, или в 5,9 раза. Начиная с 2005 г., имеет место бюджетный дефицит, возросший в 2007 г. до 87,3 млн леев (1,7% от доходной части бюджета). Для покрытия дефицита бюджета государственного социального страхования используется резервный фонд, который формируется за счет ежегодных отчислений в размере до 3% от доходов бюджета социального страхования. Если средств резервного фонда недостаточно для покрытия этого дефицита, то законодательством предусмотрена возможность дополнения доходной части бюджета социального страхования суммами, перечисляемыми из государственного бюджета.

Доходы бюджета государственного социального страхования формируются из взносов социального страхования, трансфертов из государственного бюджета и других доходов (процентных отчислений, пеней за несвоевременную уплату взносов). Основную роль в формировании доходной части бюджета государственного социального страхования играют отчисления на социальное страхование, осуществляемые работодателями, работниками, а также самозанятыми. Они возросли с 781,2 млн леев в 1999 г. до 4316,7 млн леев – в 2007 г., или в 5,5 раза. При этом темпы роста отчислений на социальное страхование опережали увеличение ВВП страны. В результате удельный вес отчислений на государственное социальное страхование в ВВП увеличился с 6,3% – в 1999 г. до 8,1% – в 2007 г.

За этот период снизилась задолженность экономических агентов перед бюджетом государственного социального страхования. Если на начало 2005 г. эта задолженность составляла 975,6 млн леев, то на начало 2007 г. – 374,8 млн леев, т.е. сократилась в 2,6 раза. По отношению к доходной части бюджета социального страхования снижение задолженности еще более впечатляющее: с 26,4% в 2005 г. до 7,3% – в 2007 г. Основной вклад в этот процесс внесли плательщики страховых взносов аграрного сектора. В 2005 г. их задолженность перед бюджетами государственного социального страхования составила 450,9 млн леев (46,2% суммы задолженности всех плательщиков страховых взносов страны), а в 2007 г. – 33,9 млн леев (9,0%).

Важное место в доходной части бюджета социального страхования занимают трансферты из государственного бюджета. Они включают средства, предназначенные для финансирования некоторых типов пенсий и пособий государственного социального страхования (пенсий военнослужащим срочной службы, пособий по уходу за ребенком для незастрахованных лиц и др.), а также программ социальной помощи. За 1999-2007 гг. трансферты из государственного бюджета возросли со 124,8 млн леев до 791,7 млн леев, или в 6,3 раза.

Неодинаковая динамика различных видов доходов, формирующих доходную часть бюджета государственного социального страхования, обусловила определенные структурные сдвиги. За 1999-2007 гг. доля отчислений на социальное страхование снизилась с 86,0% в 2001 г. до 84,0%, т.е. на 2 п.п.. Одновременно с 13,7% до 15,4% (или на 1,7 п.п.) увеличился удельный вес трансфертов из государственного бюджета. Доля прочих доходов, основу которых составляют проценты от размещения остатков средств бюджета социального страхования в банковских учреждениях и проценты от государственных ценных бумаг, а также штрафы и пени, увеличилась с 0,3% до 0,6%.

Национальная касса социального страхования является самостоятельным государственным учреждением, образованным в 1999 г. (путем реорганизации Социального фонда) для управления системой социального страхования. Национальная касса выполняет функции по сбору, распределению и контролю финансовых средств, собранных в результате уплаты взносов страхователями и застрахованными лицами, а также подготовки предложений для правового регулирования данной сферы деятельности. Она является исполнительным органом и своего рода посредником между плательщиками страховых взносов и получателями пенсий и пособий. В ведении Национальной кассы находятся специальные фонды социального страхования; она также назначает пенсии, пособия, компенсации, в том числе из государственного бюджета, и организует данные выплаты через территориальные кассы социального страхования.

Деятельность Национальной кассы социального страхования осуществляется в строго установленных рамках. В частности, она не вправе направлять средства бюджета государственного социального страхования на цели, которые не предусмотрены законодательством о государственном социальном страховании. Не допускается отвлечение средств бюджета социального страхования на цели, достижение которых должно обеспечиваться финансовыми ресурсами государственного бюджета и/или бюджетами административно-территориальных единиц.

За счет средств государственного социального страхования осуществляется выплата пенсий по возрасту, по инвалидности и по случаю потери кормильца.

Обязательным условием назначения полной пенсии по возрасту является достижение требуемого пенсионного возраста и наличие необходимого страхового стажа.

Пенсионный возраст. В Молдове установлен новый, более высокий пенсионный возраст. Его повышение происходило постепенно. Если ранее мужчины выходили на пенсию в возрасте 60 лет, женщины – 55 лет, то, начиная с 1 января 1999 г. пенсионный возраст стал увеличиваться на 6 месяцев в год и в 2008 г. должен был составить 65 лет – у мужчин и 60 лет – у женщин. Однако 1 января 2003 г. пенсионный возраст, необходимый для получения права на пенсию по возрасту, был «заморожен» на уровне 2002 г.: для мужчин – 62 года, для женщин – 57 лет. Главным аргументом этого решения послужило то, что «детям войны» необходимо было предоставить своего рода компенсацию, учитывая, что в пенсионный возраст вступали лица, родившиеся в военные или первые послевоенные годы. Первоначально предполагалось, что в 2008 г. повышение пенсионного возраста будет возобновлено, однако этого не произошло, и пенсионный возраст 62 года – для мужчин и 57 лет – для женщин в настоящее время получил законодательное закрепление.

Повышение пенсионного возраста в начальный период проведения пенсионной реформы обусловило значительное уменьшение количества новых пенсионеров. Если в 1998 г. численность новых пенсионеров составила 39,6 тыс. чел., то в 1999 г. их количество сократилось до 19,0 тыс. чел., или в 2,1 раза. Снижение количества новых пенсионеров продолжилось и в 2000 г. В 2001-2002 гг. имело место некоторое увеличение количества новых пенсионеров. Резкий рост их численности произошел в 2003 г. после установления фиксированного пенсионного возраста. Эта тенденция продолжилась и в последующие годы.

Вместе с тем, несмотря на увеличение количества новых пенсионеров, общая численность пенсионеров устойчиво сокращалась. За 1999–2007 гг. количество пенсионеров уменьшилось с 697,4 тыс.чел. до 619,4 тыс. чел., или на 11,2%. Снижение количества пенсионеров происходило на фоне еще большего сокращения численности занятого населения. В

результате, если в 1999 г. на одного пенсионера приходились 2,05 чел., занятых в экономике, то в 2007 г. – 2,01 чел.

Страховой стаж. Сумма периодов трудовой деятельности, в течение которых вносились взносы государственного социального страхования, является важнейшим фактором, во многом обеспечивающим финансовую устойчивость пенсионной системы. Первоначально предусматривалось постепенное повышение страхового стажа с тем, чтобы к 2008 г. как для мужчин, так и для женщин достичь 35-летнего страхового стажа. Однако, увеличение необходимого страхового стажа, как и пенсионного возраста, было приостановлено. С 2003 г. для мужчин и для женщин установлен необходимый страховой стаж равной продолжительности – 30 лет. В то же время, застрахованное лицо, которое по достижении пенсионного возраста не имело требуемого страхового стажа, но подтверждало страховой стаж не менее 15 лет, получило право на неполную пенсию, исчисляемую пропорционально продолжительности страхового стажа.

В страховой стаж, помимо страховых периодов, включаются и некоторые нестраховые периоды: период срочной военной службы; получения пособия по временной нетрудоспособности, по безработице, по трудоустройству; ухода за ребенком в возрасте до 3 лет. В страховой стаж также включаются нестраховые периоды, имевшие место до 1 января 1999 г.: работа в качестве члена колхоза; деятельность членов творческих союзов; уход за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом, престарелым; обучение на дневных отделениях высших учебных заведений. Законодательством предусматривается, что нестраховые периоды, приравненные к трудовому стажу, должны возмещаться за счет средств государственного бюджета. Однако порядок финансирования этих периодов не в полной мере урегулирован до сих пор.

При назначении пенсии по возрасту учитываются права, приобретенные в старой пенсионной системе (до 1 января 1999 г.) и права – в новой системе (после 1 января 1999 г.). *Размер полной пенсии* определяется из расчета 1,4% застрахованного дохода за каждый год необходимого страхового стажа. Предусмотрены стимулы для более поздней реализации права на пенсию по возрасту – размер пенсии в этом случае увеличивается на 2% от застрахованного дохода за каждый страховой год, отработанный после достижения пенсионного возраста.

Важным результатом пенсионной реформы стало значительное сокращение численности пенсионеров, получающих *пенсии на льготных условиях*. Если в 1998 г. их количество достигало 152,6 тыс.чел., и в общей численности пенсионеров они составляли 21,6% (а по отношению к числу пенсионеров по возрасту – 27,4%), то к 2007 г. их количество уменьшилось в 2,5 раза, и они составляли 9,6% общей численности пенсионеров (13,0% от числа пенсионеров по возрасту). В настоящее время льготные пенсии назначаются только лицам, занятым на работах с особо

вредными и особо тяжелыми условиями труда (предусмотренными Списком № 1), а также женщинам, родившим и воспитавшим до 8-летнего возраста пятерых и более детей. Для работающих в особых условиях труда установлен пенсионный возраст 54 года для мужчин и 49 лет для женщин, а для многодетных матерей – 54 года.

С 1 января 1999 года ликвидированы *пенсии за выслугу лет*, которые получали работники здравоохранения и образования. Однако те пенсии, которые были назначены до этого срока, продолжают выплачиваться за счет средств бюджета социального страхования. В настоящее время отдельным категориям работников гражданской авиации пенсии назначаются по достижении ими меньшего возраста. При наличии определенного страхового стажа летный состав по достижении 45 лет, диспетчеры и инженерно-технический персонал по достижении мужчинами 55 лет, а женщинами – 50 лет получают пенсии, если они оставляют работу в занимаемых должностях. При превышении установленного страхового стажа эти пенсии увеличиваются до размера, равного 75% среднемесячного застрахованного дохода.

Пенсии по инвалидности назначаются застрахованным лицам при полной или частичной утрате трудоспособности вследствие: общего заболевания, трудового увечья или профессионального заболевания. Для того чтобы получить пенсию по инвалидности вследствие общего заболевания, застрахованное лицо должно иметь от одного до пяти лет страхового стажа в зависимости от возраста. Пенсии по инвалидности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания назначаются независимо от наличия страхового стажа.

Право на пенсию по случаю потери кормильца приобретается в случае, если умерший был пенсионером или имел право на пенсию. Пенсии по случаю потери кормильца получают дети, не достигшие 18 лет, или старше этого возраста, обучающиеся на дневных отделениях средних или высших учебных заведений, до окончания учебы; состоявший в браке с умершим не менее 15 лет и не вступивший в повторный брак супруг, если он на день смерти или не позднее 5 лет после его смерти достигнет пенсионного возраста, либо стал инвалидом I или II группы.

Пенсии некоторым категориям граждан назначаются таким лицам, как депутаты парламента, члены правительства, госслужащие, местные выборные лица. Основным условием для получения этих пенсий является достижение установленного пенсионного возраста, а также наличие специального и общего стажа. Так, депутатам и членам правительства необходимо не менее двух лет выполнять соответствующие полномочия, чтобы иметь право на пенсию в размере 75% от среднемесячного застрахованного дохода действующего депутата или члена правительства. Государственным служащим надо подтвердить не менее 15 лет страхового стажа на государственной службе для получения пенсии в размере 75%

среднемесячного застрахованного дохода, а представителям местных выборных лиц – не менее 8 лет. Пенсии, назначенные данным категориям получателей, финансируются на 50% за счет средств бюджета государственного социального страхования и на 50% – за счет средств государственного бюджета.

Современная пенсионная система не распространяется на лиц, не имеющих необходимого страхового стажа для получения пенсий в системе социального страхования. Ранее эти лица получали *социальные пенсии*, в настоящее время эти пенсии переведены в разряд социальных пособий, финансируемых из государственного бюджета.

Динамика численности пенсионеров является неодинаковой для получателей различных типов пенсий. На фоне сокращения общей численности пенсионеров (за 1999-2007 гг. – на 11,2%), количество получателей пенсий по возрасту снизилось на 14,3%. За 1999-2007 гг. на 18,3% уменьшилась численность получателей пенсий по случаю потери кормильца, в то время как количество пенсионеров по инвалидности увеличилось на 13,2%.

Разнонаправленная динамика количества получателей различных типов пенсий обусловила изменения в структуре общей численности пенсионеров. Самыми многочисленными являются получатели пенсии по возрасту, однако их удельный вес в общей численности пенсионеров за 1999-2007 гг. снизился с 76,7% до 74,1%, или на 2,6 п.п.

Одновременно в структуре общей численности пенсионеров существенно возрос удельный вес получателей пенсий по инвалидности. За 1999-2007 гг. он увеличился с 16,0% до 20,4%, или на 4,4 п.п. Что касается получателей пенсий по случаю потери кормильца, то их доля в общей численности пенсионеров снизилась с 5,0% до 4,5%, или на 0,5 п.п.

До 2003 г. пересмотр размеров пенсий, учитывающий динамику роста заработной платы, а также цен и тарифов на потребительские товары и услуги, осуществлялся путем их перерасчета. В течение 2000–2002 гг. все пенсии, выплачивавшиеся из бюджета социального страхования, были трижды пересчитаны. В результате к концу 2002 г. средний размер пенсии практически удвоился. Однако в процессе перерасчета устанавливались разные, ничем не аргументированные, размеры повышения пенсий по возрасту для аграриев и для работников других отраслей, а также для пенсионеров по инвалидности различных групп. Это привело к изменению определенных законодательством соотношений размеров пенсий различных категорий получателей.

В результате такой подход к актуализации пенсий был признан неприемлемым, и начиная с 2003 г. законодательно введен новый механизм индексации пенсий. В отличие от проводившихся ранее перерасчетов на нерегулярной основе, он предусматривал постоянное осовременивание размеров пенсий. Индексация пенсий стала проводиться ежегодно 1 апре-

ля посредством реализации «шведской модели», согласно которой коэффициент индексации исчисляется как среднеарифметическая величина прироста ИПЦ и средней заработной платы в экономике за предыдущий год. При этом индексации подлежит только пенсия (или часть пенсии), выплачиваемая из средств бюджета социального страхования.

Таким образом, применяемый в Молдове механизм индексации пенсий позволяет не только компенсировать обесценивающее влияние инфляции, но и дает возможность отразить в размерах индексированных пенсий рост заработной платы в экономике. Это благотворно сказывается на увеличении размеров пенсий, особенно так называемых «старых» пенсий, назначенных много лет назад. Вместе с тем одноразовая в течение календарного года индексация пенсий не позволяет учесть текущий рост потребительских цен и тарифов, что, даже в условиях невысокой инфляции, негативно сказывается в первую очередь на уровне жизни получателей фиксированных социальных выплат.

В Молдове имеет место *существенная дифференциация размеров пенсий по их типам*. Размер среднемесячной пенсии по случаю потери кормильца составляет 318,95 леев, или 26,3 долл. (что на 41,8% меньше размера средней пенсии по стране), пенсии по инвалидности – 467,42 леев, или 38,3 долл. (на 14,8% меньше), пенсии военнослужащих срочной службы – 474,74 леев, или 39,1 долл. (на 13,4% меньше). Зато среднемесячная пенсия государственных служащих достигает 1292, 19 леев, или 106,5 долл. (что в 2,4 раза больше, чем в среднем по стране), таможенных работников – 1644,04 леев, или 135,5 долл. (в 3,0 раза больше), примаров и членов районных советов – 1684,22 леев, или 138,8 долл. (в 3,1 раза больше). Особенно значительным является «разрыв» между средним уровнем пенсии по стране и пенсией прокуроров и судей – 7,3 раза, депутатов – 9,9 раза, бывших членов правительства – 10,2 раза.

Столь неоправданно высокая дифференциация в размерах пенсий, противоречащая принципу социальной справедливости, вызывает недовольство основного контингента пенсионеров и плательщиков страховых взносов. Вместе с тем необходимо отметить, что число лиц, обладающих более лучшими условиями пенсионирования, относительно невелико и составляет лишь около 1% общей численности пенсионеров страны.

Принципиальные изменения в функционировании пенсионной системы обусловили положительную динамику размера среднемесячной пенсии. За 2001-2007 гг. среднемесячная номинальная пенсии увеличилась со 137,5 леев (10,7 долл.) до 548,3 леев (45,2 долл.), или более чем в 4 раза. При этом темпы роста номинальной пенсии опережали рост ИПЦ. В результате увеличение реального содержания средней пенсии составило 2,1 раза.

О повышении уровня пенсионного обеспечения свидетельствует и покупательная способность среднемесячной номинальной пенсии, кото-

рая показывает, сколько можно приобрести материальных благ на одну среднемесячную пенсию. Для оценки покупательной способности пенсии использовалась стоимость продуктового набора, состоящего из 1 кг пшеничного хлеба I сорта, 1 кг говядины I категории, 1 л молока, 1 кг масла животного, 1 кг масла растительного, 1 кг сахара-песка, 1 дес. яиц, 1 кг картофеля и 1 кг свежей капусты. Выбор такого набора не являлся случайным. Именно эти продукты питания составляют основу минимальной продовольственной корзины прожиточного минимума пенсионеров в Молдове.

Если в 2001 г. на одну среднемесячную пенсию можно было приобрести 1,5 ед. продуктовых наборов, то в 2007 г. – 3,8 ед., или в 2,5 раза больше. Таким образом, рост покупательной способности средней пенсии по продуктам питания имеет более благоприятную динамику, чем увеличение реального содержания пенсии, отражающего ее возможности по приобретению продовольственных, непродовольственных товаров и услуг в целом. Это положительно сказалось на повышении уровня жизни пенсионеров, так как в структуре потребительских расходов домохозяйств с пенсионерами преобладающее место занимают затраты на продовольствие.

Вместе с тем, пенсионная система Молдовы так и не смогла выполнить свою важнейшую функцию по компенсации утраченного в связи с выходом на пенсию заработка. Уход на пенсию объективно влечет за собой ухудшение материального положения работающего человека. Проблема снижения дохода, обусловленного выходом на пенсию, нашла свое отражение в ряде документов МОТ. В них определено, что размер назначенной пенсии не должен быть меньше 40% утраченного в связи с выходом на пенсию дохода. Этот норматив, зафиксированный в Конвенции МОТ № 102 (1952 г.), был повышен в более поздних документах – в Конвенции № 128 – до 45%, а в Рекомендации № 131 – до 55%.

В Молдове не достигнут даже скромный норматив Конвенции № 102. Наибольшее значение *коэффициента замещения заработка* зафиксировано в 2005 г. – 30,1%. В остальные годы заработная плата росла более высокими темпами, чем пенсия. Вследствие этого, снижение коэффициента замещения (в 2007 г. – 27,4%) является объективно обусловленным процессом.

Неблагоприятным остается и *соотношение между размерами среднемесячной пенсии по возрасту и величиной прожиточного минимума пенсионера*. Несмотря на тенденцию улучшения этого соотношения, в 2007 г. размер средней пенсии составил лишь 64% от величины прожиточного минимума пенсионера. Как свидетельствует мировой опыт, одной из сфер применения прожиточного минимума является обоснование минимального размера пенсии. Однако в Молдове прожиточный минимум пенсионера не является ориентиром не только при установлении размера минимальной пенсии, но и при мониторинге величины средней пенсии.

Для домашних хозяйств с пенсионерами высокой остается *угроза бедности*. Степень этой угрозы неодинакова для домохозяйств различного типа. Наибольший уровень бедности зафиксирован у домохозяйств, состоящих только из пенсионеров по возрасту – 32,9%. Это означает, что среди домохозяйств этого типа бедным является каждое третье домохозяйство. Высокий риск оказаться за чертой бедности – у домохозяйств, в составе которых имеются пенсионеры по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца (далее – СПК) – уровень бедности у них составляет 30,1%, у домохозяйств, в составе которых имеются пенсионеры по возрасту (29,3%) .

Наименьшая угроза бедности среди домохозяйств различных типов – у домохозяйств без пенсионеров и получателей пособий на детей. Уровень бедности у этих домохозяйств составляет 18,0%, т.е. за чертой бедности находится лишь каждое шестое домохозяйство без пенсионеров и получателей пособий на детей. Однако появление в составе этих домохозяйств пенсионеров резко увеличивает угрозу бедности. Если в домохозяйствах, не имевших ранее пенсионеров, один из членов становится пенсионером по инвалидности, то угроза бедности у этих домохозяйств увеличивается в 1,4 раза, а если – пенсионером по возрасту, то риск оказаться в состоянии бедности возрастает в 1,6 раза. При прочих равных условиях существенно увеличивается угроза бедности, если домохозяйства без пенсионеров трансформируются в домохозяйства, состоящие только из пенсионеров. Особенно значительно (в 1,8 раза) возрастает риск бедности при смене типа домохозяйств: домохозяйство без пенсионеров – на домохозяйство, состоящее только из пенсионеров по возрасту.

Пособия социального страхования предназначены для возмещения полной или частичной потери доходов вследствие потери работы, болезни, смерти, в связи с материнством – при наступлении застрахованного риска.

Пособие по безработице. В Молдове в рамках системы социальной защиты лиц, находящихся в поиске работы, помимо других мер, осуществляется выплата пособий по безработице. Оно финансируется из бюджета государственного социального страхования, и прежде чем его получить, необходимо участвовать во внесении страховых взносов.

В условиях предоставления пособия по безработице четко отражено усиление страховых принципов. Безработные получают это пособие, если удовлетворяют в совокупности следующим условиям: зарегистрированы в территориальных агентствах занятости; не имеют налогооблагаемого дохода; имеют страховой стаж не менее 6 месяцев в течение последних 24 календарных месяцев.

Право получать пособие по безработице предоставляется не всем зарегистрированным безработным, а только тем категориям безработных, которые прекратили трудовую деятельность при определенных обстоятельствах. Среди этих обстоятельств: истечение срока действия индиви-

дуального трудового договора; завершение выполнения сезонных работ; ликвидация предприятия; сокращение численности или штата работников предприятия; установление факта несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе; отказ работника от перевода на другую работу по состоянию здоровья или перевода в другой населенный пункт; выход в отставку; отказ от разрешения (лицензии) на осуществление предпринимательской деятельности или от деятельности на основе патента.

В зависимости от обстоятельств прекращения трудовой деятельности размер пособия по безработице варьирует от 30% до 50% средней заработной платы за предыдущий год. Период выплаты пособия по безработице составляет:

- 6 календарных месяцев при наличии страхового стажа до 5 лет;
- 9 календарных месяцев при страховом стаже от 5 до 10 лет;
- 12 календарных месяцев при имеющемся страховом стаже свыше 10 лет.

В Молдове имеет место сокращение количества зарегистрированных безработных. За 2005-2007 гг. это сокращение составило 11,5 тыс.чел., или 19,2%. Число получателей пособий по безработице, напротив, возросло на 1,9 тыс.чел., или в 1,6 раза. Женщины составляют 2/3 общего количества получателей пособия по безработице. Среди получателей пособий преобладают городские безработные.

Хотя за 2005-2007 гг. доля получателей пособия в численности зарегистрированных безработных увеличилась, пособие по безработице получал только каждый десятый зарегистрированный безработный. В 2007 г. размер пособия по безработице равнялся 563,78 леев (46,5 долл.), составляя лишь 46,9% величины прожиточного минимума трудоспособного человека и 27,3% среднемесячной заработной платы по экономике страны.

Пособие по временной нетрудоспособности назначается при наличии общего страхового стажа не менее 3 лет. Период предоставления пособия по временной нетрудоспособности составляет максимум 180 календарных дней. Основой для его исчисления является среднемесячный доход за последние 6 календарных месяцев, в течение которых начислялись взносы социального страхования.

Месячный размер пособия по временной нетрудоспособности устанавливается дифференцированно, в зависимости от продолжительности страхового стажа получателя:

- 60% основы для исчисления пособия при страховом стаже до 5 лет;
- 70% основы для исчисления пособия при страховом стаже от 5 до 8 лет;
- 100% основы для исчисления пособия при страховом стаже свыше 8 лет.

По сравнению с 2001 г. численность получателей пособия по временной нетрудоспособности возросло в 1,3 раза, а затраты на выплату пособий – в 3,4 раза. Если в 2001 г. средний размер пособия по временной нетрудоспособности составлял 272,9 леев (21,2 долл.), то в 2006 г. – 710,6 леев (54,1 долл.).

Пособия семьям с детьми являются важной материальной поддержкой семей с детьми, помогающим им решать сложные проблемы, с которыми сталкиваются эти семьи. Они назначаются в форме единовременных или периодических денежных выплат в зависимости от числа детей, их возраста и семейного дохода.

В настоящее время существуют следующие виды пособий семьям с детьми:

- единовременное пособие при рождении ребенка для застрахованных и незастрахованных лиц;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения возраста 3 лет – застрахованным лицам;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения возраста 1,5 лет – незастрахованным лицам;
- ежемесячное пособие на детей в возрасте от 3 до 16 лет – застрахованным лицам и в возрасте от 1,5 до 16 лет – незастрахованным лицам

Единовременное пособие при рождении ребенка, ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им 1,5/3 лет назначаются независимо от размера дохода семьи, в то время как ежемесячное пособие на детей в возрасте от 1,5/3 лет до 16 лет – в зависимости от размера семейного дохода. Для застрахованных лиц финансирование единовременного пособия при рождении ребенка и ежемесячного пособия на детей в возрасте до 3 лет осуществляется за счет бюджета социального страхования. Необходимые суммы для выплат пособий семьям с детьми незастрахованным лицам, а также ежемесячного пособия для содержания детей в возрасте от 3 до 16 лет – для застрахованных лиц выделяются из средств государственного бюджета.

До ноября 2002 г. 2/5 пособий семьям с детьми выплачивались предприятиями и учреждениями, в штате которых состояли получатели этих пособий. Однако неустойчивое финансово-экономическое положение многих предприятий не гарантировало выплату этих пособий в установленные сроки. В результате на некоторых предприятиях задолженность по выплате пособий семьям с детьми превысила 4 и более месяцев, а в сельской местности их выплата осуществлялась зачастую не деньгами, а в натуре. В этой связи для обеспечения прямых и своевременных денежных выплат пособий семьям с детьми, а также в целях повышения прозрачности бюджета государственного социального страхования с 1 ноября 2002 г. функции назначения и выплаты работающим родителям этих пособий

были переданы от экономических агентов системе социальной защиты населения.

Для застрахованных лиц размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 3 лет составляет 20% от среднемесячного застрахованного дохода за последние 6 месяцев, предшествовавших наступлению страхового риска. Размеры других пособий семьям с детьми устанавливаются ежегодно Законом о государственном бюджете и Законом о бюджете государственного социального страхования.

Хотя пособия семьям с детьми считаются одной из самых важных и эффективных программ социальной помощи, влияние этих пособий на благосостояние семей незначительно в силу их крайне низкого размера.

Самый низкий размер – у ежемесячного пособия по уходу за детьми в возрасте 1,5/3-16 лет. По отношению к величине прожиточного минимума детей этого возраста размер пособия варьирует от 3,9% до 6,4%. Весьма небольшим является размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, варьирующее от 11,5% до 16,5% величины прожиточного минимума детей этого возраста.

Установление достойных размеров пособий семьям с детьми является важнейшей задачей системы социальной защиты. Необходимость ее решения обусловлена тем, что семьи с детьми, наряду с пенсионерами, являются наиболее уязвимыми с точки зрения попадания в состояние бедности. В этой связи как положительно следует расценивать факт устранения социальной несправедливости при установлении размера единовременного пособия при рождении ребенка. В 2002-2004 гг. это пособие для незастрахованных лиц было меньше, чем для застрахованных, и лишь в последующие годы уравниено по своим размерам. Однако до сих пор ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет для незастрахованных лиц меньше, чем аналогичное пособие для застрахованных лиц.

Пособие на погребение предоставляется в случаях смерти застрахованного лица, пенсионера государственной системы социального страхования, безработного или лица, имеющего общий страховой стаж не менее 3 лет. Застрахованное лицо, безработный, пенсионер имеют право на пособие на погребение в случае смерти члена семьи, находившегося на их иждивении и не имевшего права на получение пособия социального страхования.

В 2007 г. размер пособия на погребение составил 700 леев (57,7 долл.). Однако эта сумма покрывает лишь часть расходов на погребение усопшего человека.

* * *

В Молдове в основном создана отвечающая современным требованиям система социальной поддержки населения. В ее адаптации к рыночным условиям большую роль сыграла система социального

страхования, реформирование которой было осуществлено на основе усиления страховых принципов в ее функционировании. Вместе с тем, нынешняя модель социального страхования нуждается в совершенствовании, в связи с чем целесообразно предпринять в этом отношении ряд мер. Они должны быть направлены на:

- модернизацию организационно-финансового механизма предоставления пенсий и пособий с учетом того, что нынешняя пенсионная система, функционирующая на страховых принципах, в перспективе будет дополнена системой негосударственных пенсионных фондов;
- предоставление лицам, имеющим требуемый страховой стаж, права выхода на пенсию по возрасту до достижения пенсионного возраста, но с уменьшением размера пенсии;
- отмену выплат взносов или возможность перерасчета пенсий по возрасту лицам, продолжающим работать после назначения пенсии, поскольку с доходов этих лиц удерживаются взносы социального страхования;
- уменьшение степени перераспределения пенсионных средств в пользу пенсионеров из числа работников сельского хозяйства;
- упрощение формулы для исчисления пенсий всех видов.

ТАДЖИКИСТАН

В Таджикистане наряду с либерализацией экономики и демократическим преобразованием в обществе закрепились такие негативные явления, как социальное неравенство и бедность. Одновременно с этим трансформировалась (в сторону сокращения) и система социальной защиты уязвимых слоев населения, поскольку в сложившихся условиях государству стало не под силу выполнение основных социальных обязательств государства советского периода. Поскольку в настоящее время система социальной защиты действительно нуждается в модификации для адаптации к новым условиям, особую остроту приобретает вопрос выбора того типа социальной политики, который был бы направлен на сохранение основных социальных гарантий населения.

Под социальной защитой в самом общем смысле понимается комплекс мер, направленных на повышение и поддержание уровня жизни населения, обеспечение граждан государства социальными благами в области образования, здравоохранения, трудоустройства, жилья в соответствии с действующим законодательством и гарантированными Конституцией Таджикистана нормами. С данной точки зрения социальная политика государства призвана разрабатывать способы реализации этих социальных потребностей и создавать условия для обеспечения всех своих граждан

минимальными социальными стандартами. Кстати, за годы независимости в Республике Таджикистан была разработана законодательная база системы социальной защиты населения, но до сих пор нет закона о минимальных государственных социальных стандартах. Социальной политикой должны разрабатываться меры как временного характера на определенный переходный период, так и общая стратегия социального развития, рассчитанная на длительную перспективу. Отсутствие целостной концепции социального развития не позволяет правильно расставить приоритеты на переходном этапе развития, который наша страна переживает в настоящее время.

Существующие на сегодняшний день концепции имеют множество противоречий внутри них самих. Это касается, в первую очередь, таких документов, как «Концепция социальной защиты населения» (утверждена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 29 декабря 2006 года № 783), «Программа экономического развития Республики Таджикистан на период до 2015 года» (утверждена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 марта 2004 года № 783), «Концепция государственной политики содействия занятости населения Республики Таджикистан на 2006 – 2012 годы» (утверждена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 мая 2006 года № 183), «Концепция трудовой миграции граждан Республики Таджикистан за границу» (утверждена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 9 июня 2001 года № 242).

Концепция содействия занятости в основном сконцентрирована на проблемах неэффективного функционирования служб занятости, обусловленных главным образом недостаточностью финансирования, сопровождающейся высокими административными затратами, слабой связью с работодателями. Концепция признает мало значимыми для сокращения безработицы такие активные мероприятия занятости, как обучение и переобучение, и общественные работы. Снижение бедности предлагается осуществлять путем стимулирования самопомощи и развития индивидуальной трудовой деятельности среди бедных. То есть, решение проблем бедности и безработицы перекладывается на плечи самих бедных и безработных.

В Концепции трудовой миграции проблеме безработицы предлагается решить, экспортируя рабочую силу за рубеж. Указаны и другие выгоды трудовой миграции, в частности, снятие социальной напряженности в обществе, вызванной незанятостью большого числа молодого трудоспособного населения и получение дополнительных валютных поступлений. Необходимость трудовой миграции за границу также обосновывается требованием реализации конституционных прав граждан на труд. Предлагается отправлять за границу квалифицированную рабочую силу «при одновре-

менном сохранении трудового потенциала квалифицированных трудовых ресурсов в республике», а повышением квалификации трудовых мигрантов обеспечить повышение квалификационного уровня совокупной рабочей силы республики. В реальности этого достичь очень сложно, поскольку уже сегодня при существующем высоком уровне безработицы экономика страны испытывает нехватку квалифицированных работников. В концепции же экономического развития трудовая миграция рассматривается с точки зрения экономических потерь государства. Трудовая миграция рассценивается как деградация отечественного человеческого капитала, поскольку большинство трудовых мигрантов работает не по своей специальности, а используется на работах, не требующих квалификации. Целью социальной политики провозглашается повышение качества и уровня жизни населения с учетом прогрессивных жизненных стандартов, достижение социального равенства и справедливости, всеобщей доступности основных социальных благ, полное преодоление бедности. Концепция социальной защиты населения, также как и концепция трудовой миграции, характеризует денежные поступления от трудовых мигрантов как успешную неформальную систему социальной поддержки и предлагает стимулировать трудовую миграцию, что совмещается в этой избыточной противоречиями концепции с положением о предотвращении оттока научного, интеллектуального и творческого потенциала республики. Необходимость реформирования системы социальной защиты обусловливается «несколько ограниченными материальными возможностями основной части населения», очевидно, имеется ввиду бедность большей части населения.

Реформирование предлагается осуществлять исходя из принципа адресности на основе использования различных методов (в том числе косвенных) оценки нуждаемости. Большинство исследователей рассматривает адресность как слишком дорогое и малоэффективное мероприятие. Оценка нуждаемости косвенными методами несет печать субъективизма и в несколько раз может превысить реальные доходы. В рассматриваемой концепции социальную помощь предлагается осуществить преимущественно на основе заявительного подхода, с использованием различных методик определения реальной нуждаемости заявителя и с проведением проверки достоверности предоставляемой информации. Периодичность оказания социальной помощи будет зависеть от конкретных обстоятельств, в которых находится малообеспеченная семья.

Такое ужесточение условий назначения выплат предлагается для приведения в соответствие объемов гарантированных социальных выплат и финансовых возможностей государства, а также для снижения иждивенческих настроений. При этом в концепции предлагается сохранить и реализовать основные социальные гарантии граждан, под которым подра-

зумеваются только пенсионные права застрахованных в рамках государственного пенсионного страхования.

Под социальными стандартами в концепции подразумеваются, во-первых, «обоснование норм, регулирующих сферу денежных доходов граждан и обеспечивающих гарантии приобретения ими минимума благ и услуг, которые предоставляются на платной основе». Во-вторых, это «охват сферы бесплатного предоставления минимум социально значимых услуг». Об этой второй составляющей социальных стандартов больше в концепции не сказано ни слова, первая составляющая конкретизируется как прожиточный минимум, равный стоимости минимальной потребительской корзины.

Из вышеизложенного текста следует, что регулирование сферы денежных доходов для приобретения минимума благ есть не что иное, как установление минимальной зарплаты на уровне прожиточного минимума. То есть, минимальные размеры заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и других социальных выплат должны поэтапно приближаться к величине прожиточного минимума с учетом финансовых возможностей государства.

В концепции ясно показывается направления реформирования пенсионной системы. Отправной точкой реформирования является создание негосударственных фондов и внедрение накопительного элемента, что «будет способствовать накоплению финансовых средств и их инвестирования в производство страны, что также благоприятно скажется на структурной перестройке экономики». Пенсионная реформа – единственный вопрос в концепции, по которому существует определенная ясность. Другие элементы социальной защиты в концепции проигнорированы.

Отсутствие базовых концепций является серьезным препятствием на пути реформ. Две последние концепции – «Концепция социальной защиты» и «Программа экономического развития» – иллюстрируют **наличие в современном идеологическом поле Таджикистана двух противоборствующих тенденций**. Концепцией социальной защиты предлагается американская модель социальной политики, в которой система социального обеспечения заменяется системой адресной социальной помощи лишь самым нуждающимся, роль государства в этой системе сведена к минимуму, бедные должны сами заботиться о своем выживании. В концепции экономического развития, наоборот, в качестве основы выбрана европейская (рейнская) модель социальной политики, в которой функционирует всеобщая система социального обеспечения. Социальная защита населения в этой концепции трактуется как комплекс мер, направленных на повышение и поддержание уровня жизни населения, обеспечения граждан государства социальными благами в области образования, здравоохранения, трудоустройства.

ройства, жилья в соответствии с действующим законодательством и гарантированными Конституцией Таджикистана нормами.

Пенсионная система Таджикистана в настоящее время основывается на принципе солидарности поколений, суть которого заключается в том, что все выплаты производятся за счет текущих денежных взносов экономически активного населения. Пенсионная система выполняет ряд функций, главной из которых является экономическая, позволяющая возмещать утрату заработка в связи с возрастом, нетрудоспособностью или потерей кормильца. Политическая функция пенсионной системы обеспечивает социальную стабильность в обществе. Не менее важной является и реабилитационная функция пенсионной системы, которая в современных условиях всеобщего обеднения направлена на поддержание социального статуса нетрудоспособных граждан и позволяет им ощущать себя полноценными членами общества. Предполагается, что пенсионная система также должна обеспечивать возможность накоплений, защищать от бедности в пожилом возрасте и от рисков, связанных со старением. Данная система соответствует основным принципам социальной политики в области пенсионного обеспечения, суть которой заключается в солидарности поколений.

Средства на выплату трудовых пенсий концентрируются в фонде социальной защиты населения Таджикистана. Фонд социальной защиты является автономным государственным фондом, имеющим статус некоммерческой организации. Средства Фонда пополняются из трех источников: страховых взносов работников, взносов работодателей и государственных субсидий.

Эффективность действующей системы пенсионного обеспечения в последние годы подвергается сомнению. **Предлагается приспособить отечественную пенсионную систему к рыночным отношениям путем замены механизма солидарного перераспределения на накопительный.** Сторонники накопительного принципа аргументируют необходимость его введения возросшей нагрузкой неработающей части населения на экономически активную ее часть. Другой аргумент, выдвигаемый в пользу накопительной системы, состоит в том, что в условиях инфляции большая часть пенсионеров не знает размеров причитающихся им пенсий.

В Таджикистане преобразование действующей солидарной системы в накопительную началось с 1999 года. Были осуществлены мероприятия по внедрению персонифицированного учета в системе социального страхования и внедрена система индивидуальных накопительных счетов застрахованных лиц. На эти счета отчисляется 1% страховых взносов, удерживаемых из заработной платы работников. Эта система в стране внедряется поэтапно. На очереди построение накопительного компонента

системы социального страхования и системы добровольного социального страхования населения. Конечным результатом реформирования станет построение трехуровневой системы: базовая, страховая и негосударственная пенсия. Уже разработан проект нового Закона Республики Таджикистан «О государственных и страховых пенсиях», который будет принят парламентом в декабре этого года, но вводится в действие с 1 января 2010 года, где поэтапное построение многоуровневой пенсионной системы, обеспечивающей гарантированный государством уровень доходов лиц имеющих право на пенсию зафиксировано как одной из его задач.

Базовая часть, составляющая первый уровень, должна заменить социальную пенсию. Источником ее финансирования будут средства бюджетов разных уровней и устанавливается и определяется пропорционально установленному прожиточному минимуму пенсионеров. Страховая – основная часть пенсии, устанавливается застрахованным лицам в зависимости от объема условного пенсионного капитала, с учетом страхового стажа, учитываемого в системе государственного пенсионного страхования, среднемесячной заработной платы, или иного приравненного к ней страхуемого дохода в системе пенсионного страхования. Накопительная часть пенсии – это доплата из индивидуальных пенсионных накоплений граждан рассчитанная в соответствии с Законом Республики Таджикистан «О государственном социальном страховании» на основании сведений содержащихся на индивидуальных накопительных счетах.

Ныне действующий закон «О негосударственных пенсионных фондах» от 2005 года позволяет создавать негосударственные пенсионные фонды с целью формирования смешанной системы обязательного и добровольного страхования. Негосударственные пенсионные фонды – это некоммерческие организации, деятельность которых заключается в аккумуляции пенсионных взносов, накопления пенсионных активов и их размещение с целью получения дохода от инвестиций, назначений и выплате негосударственных пенсий на добровольной основе. Пенсионное обеспечение участников фонда не может служить целям извлечения прибыли для самой организации. Издержки негосударственных пенсионных фондов покрываются за счет доходов от размещения пенсионных резервов и целевых поступлений.

Однако **накопительный принцип финансирования пенсионной системы не может рассматриваться в качестве единственно возможного варианта решения проблем пенсионного обеспечения, поскольку он имеет ряд серьезных недостатков.** Финансирование пенсий по инвалидности и по потере кормильца не осуществляется с использованием накопительного механизма. Пенсии по старости также не финансируются из средств, накопленных на индивидуальных пенсионных счетах, в странах с

социально ориентированной экономикой. Эта система нашла свое применение лишь в тех странах (некоторые азиатские и африканские страны, а также в Чили, Аргентине, Колумбии и Перу), которые в качестве приоритетной цели выбрали экономический рост в ущерб социальной солидарности. При этом следует учесть тот факт, что в этих странах давно устоялись рыночные отношения, существует развитая банковская система, хорошо развиты рынок капитала и стабильны цены; их экономические системы не нуждаются в структурной реорганизации.

Следует также подчеркнуть, что накопительная система финансирования пенсий вводилась в странах, переживающих кризис старения населения, то есть повышение удельного веса пенсионеров в общей численности населения. Одной из сложнейших проблем государственной пенсионной политики в этих странах становится демографическая проблема.

Однако в Таджикистане изменения в возрастной структуре населения носят обратный характер. В настоящее время средний возраст жителей Таджикистана составляет 23,5 лет, 70% населения составляет молодежь до 30 лет. Численность населения пенсионного возраста по отношению к общей численности составляет 8%. Кроме того Таджикистан является трудоизбыточной страной, что обусловлено высоким уровнем рождаемости. По числу трудоспособного населения в процентном отношении к общему числу населения (58%) Таджикистан занимает одно из первых мест в СНГ. За период с 1991 по 2000 годы трудовые ресурсы возросли, а численность экономически активного и занятого населения уменьшилась. В 1991 году численность экономически активного населения составляла 78% общей численности трудовых ресурсов, а к 2000 году она снизилась до 56,3%. **Возрастание демографической нагрузки на работающую часть населения происходит вследствие низкого уровня занятости, из-за чего 16,8% трудоспособного населения находятся на иждивении, а не вследствие постарения населения, как это происходит в развитых странах.**

Поэтому следует разработать теоретические основы такой модели пенсионного обеспечения, которая будет соответствовать демографическим условиям Таджикистана. Вопреки реальному положению дел в 1999 году были приняты поправки к Закону «О пенсионном обеспечении граждан Республики Таджикистан», предусматривающие повышение на 3 года возраста выхода на пенсию. Это было сделано в соответствии с рекомендациями Всемирного Банка о необходимости поощрения трудовой деятельности работников старших возрастов, для чего необходимо повышать возраст выхода на пенсию и устранять стимулы для раннего выхода на пенсию. Подобная мера оправдана лишь для тех стран, в которых прирост пенсионеров в несколько раз превышает прирост трудоспособного насе-

ления. Для Таджикистана она является ни своевременной, ни экономически целесообразной, однако может иметь долговременные негативные социальные последствия.

Учитывая реальное положение дел и негативные последствия повышения возраста выхода на пенсию в проекте закона Республики Таджикистан «О государственных и страховых пенсиях» предусмотрено поэтапное снижение установленного пенсионного возраста. Начиная с 1 января 2012 года на 6 месяцев ежегодно снижается возраст выхода на пенсию и с 1 января 2017 года возраст выхода на пенсию составит для мужчин – 60 лет, а для женщин – 50 лет.

И даже в условиях «старения» населения в развитых странах по данным Международной организации труда, 40% пожилого населения живет исключительно за счет государственных отчислений. Государственные расходы на пенсионное обеспечение во всех промышленно развитых странах значительны, осуществляются в основном в рамках программ «солидарности поколений» и финансируются из отчислений на социальное страхование, рассчитываемых в зависимости от уровня заработной платы. В большинстве стран размер пенсии составляет примерно 66% среднемесячного дохода, который получил работник в течение нескольких лет перед выходом на пенсию.

Большинство государственных пенсий дополняется профессиональными пенсиями и заработной платой. Государством также предоставляются дополнительные пособия, включая пенсии по инвалидности, по случаю потери кормильца, пособия по безработице и досрочные пенсии. Для того, чтобы избежать бедности среди пожилого населения, государства также оказывают социальную помощь в виде денежных выплат, субсидий на основные товары и услуги и льготного налогообложения.

Критики распределительной системы указывают на ее неэффективность в решении проблемы возрастания нагрузки на экономически активное население и предлагают заменить ее на накопительную в целях придания большей устойчивости пенсионной системе. При этом упускается из виду тот факт, что накопление достаточных сумм на пенсионных счетах возможно лишь при условии наличия стабильной занятости, отсутствия теневой экономики и своевременном перечислении средств работодателем. К тому же в Таджикистане, учитывая низкий уровень экономического развития и высокий уровень инфляции, произведенные в течение трудовой деятельности накопления могут совершенно обесцениться к моменту выхода на пенсию. Никакие структуры, кроме государственных, не в состоянии взять на себя риск инфляции, которая легко может лишить средств пенсионные фонды. В Таджикистане еще не созданы условия для эффективного функционирования финансовых рынков, что является глав-

ным препятствием для создания частных пенсионных фондов. **Введение частного пенсионного обеспечения без необходимой макроэкономической, финансовой и регулятивной инфраструктуры является еще одним примером неудачной попытки строительства рынка без государственного вмешательства.**

Каков бы ни был политический выбор, частные пенсионные программы в ближайшей перспективе не могут служить той альтернативой, благодаря которой можно было бы быстро устранить затратность государственного пенсионного обеспечения.

Поскольку граждане Таджикистана не могут производить накопления на старость по причине бедности, важнейшей задачей пенсионной системы является перераспределение доходов для компенсации поколению, живущему во времена безработицы и низкой оплаты труда, во избежание нищеты в старости. Реформирование пенсионной системы не должно сводиться лишь к переходу на накопительный принцип финансирования в качестве единственно возможного варианта. Более целесообразным является изменение характера перераспределения внутри солидарной системы между государством, работодателем и самим работником. Страховые взносы должны быть дифференцированы, что позволит повысить реальный размер пенсий. Обеспечение устойчивой покупательной способности пенсий возможно только путем ежегодной индексации трудовых пенсий в зависимости от роста заработной платы и индекса потребительских цен, сложившихся за последние 12 месяцев, предшествующих индексации.

Система пенсионного обеспечения должна носить смешанный характер (солидарно-накопительный). Накопительный элемент может использоваться теми, кто имеет возможности и желание производить индивидуальные накопления. В условиях обнищания большей части населения и резкого расслоения людей по уровню доходов невозможно отказаться от применения социального механизма перераспределения средств от лиц с высоким доходами в пользу лиц с низким уровнем доходов. Пенсионная система призвана обеспечивать социальную защиту пенсионеров и давать им возможность пользоваться результатами экономического роста.

Действующий закон Республики Таджикистан «О государственном социальном страховании», 1997 года, № 517 устанавливает принцип обязательности государственного социального страхования с целью гарантированного государством обеспечения застрахованных лиц. Размеры страховых выплат и страховых взносов дифференцированы в зависимости от социальных рисков. Источником финансирования являются в первую очередь страховые взносы застрахованных и работодателей, а также государственных субсидий.

В целом переход к социальному страхованию призван снизить степень прямого участия государства в социальной защите населения и переложить основную нагрузку на работодателя и на самого работника, поскольку объем страховых выплат зависит от тех средств, которые были перечислены работником или его работодателем для покрытия рисков. В основе данной системы лежит принцип страховой солидарности. Страховые взносы застрахованных и работодателей направлены на выплату компенсации за утрату дохода пропорционально его величине. Средствами государства обеспечиваются выплаты общего характера и минимальный уровень страховых пособий в случае недостаточности страховых взносов. Закон в основном носит рамочный характер, хотя в развитых странах страховые системы являются важнейшим звеном социальной защиты населения.

Отсутствие сбалансированности экономической и социальной политики приводят к тому, что система социального страхования утрачивает основные признаки страховых отношений и фактически превращается в часть налоговой системы государства. По существу страховые взносы предприятий – это не страховые взносы, не базирующиеся на оценке социальных рисков. Скорее они представляют собой разновидность налога, взимаемого и перераспределяемого государством для выплаты социальных пособий и пенсий через многофункциональные централизованные фонды (Пенсионный фонд и Фонд социального страхования).

Монополия государства на собственность и предпринимательство устраняются, а социальные выплаты в основном осуществляются через государственные внебюджетные фонды. Источником формирования последних является налог, следовательно, социальные ресурсы принадлежать государству.

Существующий порядок сбора, аккумуляции страховых взносов и централизованное распределение поступающих средств между отдельными видами социального страхования и обеспечения делает неявной связь между страховыми случаями, которые охватываются социальным страхованием (болезнь, несчастный случай на производстве, материнство, старость), взносами предприятий и получением застрахованными пособий и пенсий.

Переход предприятий и организаций к рыночным отношениям высвечивает ряд противоречий в системе социального страхования, среди которых, наиболее важными являются:

- государство отказывается от своей доминирующей роли и делегирует права и полномочия на региональный уровень и уровень предприятий. Происходит отказ от принципов бесплатности социальных услуг, начинает считаться нормой их оплата. Переход к системам платной медицины, социального обеспечения вызывает резкий рост финансовой на-

грузки на предприятия. В этой связи возникает задача оптимизации страховых взносов как по всем, так и по отдельным платежам: в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд медицинского страхования. Сегодня, пока, средства на выплату пенсий из всех трех источников: страховых взносов работников, взносов работодателей и государственных субсидий концентрируются в фонде социальной защиты населения Республики Таджикистан. Существующий централизованный характер управления системами социального страхования по его отдельным видам требует новых подходов к координации, а также передаче ряда функций управления основным субъектам страхования – страхователям и застрахованным;

- переход к рыночным отношениям – длительный процесс и для переходного периода характерно снижение доли инвестиций, ухудшение условий и состояния производственной среды, снижения уровня охраны труда, неконтролируемый рост интенсивности труда, что обуславливает резкое повышение профессиональной и производственно – обусловленной заболеваемости, производственного травматизма, ухудшения состояния здоровья трудящихся. Хозяйственная самостоятельность для многих предприятий оборачивается финансовой неустойчивостью. Это обуславливает, в свою очередь, необходимость усиления роли социального страхования как важнейшего и определяющего института социальной защиты. Тенденция к возрастанию страховых выплат, финансовой напряженности страховых фондов требует создания механизма противовеса, например, социального банка для перестраховки между основными видами страхования, а также механизма страховой солидарности различных профессиональных групп трудящихся.

В этой связи координирующая роль государства резко возрастает. Требуется безотлагательное законодательное определение величин страховых взносов в различные отрасли социального страхования, нормативное определение минимально – необходимых уровней социальных гарантий, создание механизмов страховой солидарности отдельных профессиональных групп трудящихся, а также механизмов увязки страховых взносов с уровнем рентабельности отраслей, прибыли и налоговых отчислений.

Сложный социально–экономический и политический характер проблем в области социального страхования вызывает необходимость качественно нового законодательного и оперативного (контрольно- распорядительного) управления в этой сфере. В условиях перехода к рыночным отношениям реформу системы социального страхования проводить достаточно сложно. Сложившиеся в сознании населения упрощенные стереотипы социального страхования как объект забот государства и профсоюзов затрудняют выработку новой модели социального страхования. Требу-

ется широкая разъяснительная работа в обществе (среди населения и управленческого аппарата всех уровней) по поводу того, что успешное осуществление всех социально – экономических реформ возможно в случае достижения общественного согласия по уровню социальной защиты всего населения по важнейшим ее составляющим на переходный период.

В настоящее время подготовлен проект закона Республики Таджикистан «О государственных и страховых пенсиях», **предусматривающая новую модель реформы системы страхования** с учетом сложившихся новых реалий в общественно – политической, экономической и социальной сферах республики.

В соответствии с проектом Закона с 1 января 2010 года предусматривается поэтапное построение многоуровневой (базовая, страховая и накопительная части) пенсионной системы, обеспечивающей гарантированный государством уровень доходов лиц, имеющих право на пенсию. Совершенствование таких механизмов социальной защиты, какими являются системы социального страхования и социальной помощи, возможно при условии гармонизации отношений основных субъектов: работников, работодателей и государства. Выполнение обязанностей в рамках такой ответственности означает, что на переходном этапе требуется определенное перераспределение ресурсов в поддержку мер по сохранению приемлемого и доступного уровня жизни. Изменение пропорций этого распределения касается всех субъектов и их ресурсов принадлежащих работникам (поощрение целевых сбережений в дополнение к пенсионному обеспечению, накопление средств на случай болезни), работодателям (сбалансированности расходов на заработную плату средств на обязательные и добровольные виды социального страхования) и государству (совершенствование механизмов бюджетного обеспечения социальной помощи, а также социального страхования государственных служащих). В связи с этим проектом Закона предусмотрено «равная ответственность государства, работодателя и гражданина за пенсионное обеспечение гражданина в старости, наступления инвалидности, и других случаях предусмотренных настоящим Законом». Размеры страхуемого дохода и последующих страховых выплат гражданам регулируются государством в соответствии с накопленным гражданином пенсионным правам, страховому стажу и объемам застрахованного в системе пенсионного страхования доходов. Проектом Закона предусматривается многоканальность источников финансирования и стимулирование участия негосударственного сектора в социальном и пенсионном обеспечении граждан. Статья 20 проекта Закона определяет, что:

1. Финансирование выплат страховых пенсий осуществляется из следующих источников:

- базовая и страховая части пенсии – из средств пенсионного (социального) страхования;
- накопительная часть – из средств находящихся на индивидуальных накопительных счетах.

2. Денежные средства, направляемые на выплату пенсий формируются из:

- пенсионных взносов уплачиваемых страхователями за застрахованных лиц;
- индивидуальных страховых (пенсионных) взносов, уплачиваемых самими застрахованными лицами и поступающих (накапливаемых) на индивидуальных накопительных счетах.

Проект Закона предусматривает, что наряду с обязательным социальным страхованием граждане Республики Таджикистан имеют право на негосударственное пенсионное обеспечение. Порядок осуществления негосударственного пенсионного обеспечения, образования негосударственных пенсионных фондов и пенсионных выплат из средств этих фондов регулируется законодательством Республики Таджикистан.

Проект закона также предусматривает профессиональное пенсионное обеспечение. В целях обеспечения лиц, утратившим трудоспособность в связи с работой на производстве с тяжелыми и вредными для здоровья условиями труда, не достигших установленного пенсионного возраста и прекративших трудовую деятельность, работодатель обязан обеспечить назначение и выплату профессиональной пенсии своим работникам до достижения ими общеустановленного возраста.

В соответствии с проектом закона в Республике Таджикистан формируется единая система пенсионного обеспечения, состоящая из:

- государственного пенсионного обеспечения;
- обеспечения на основе пенсионного страхования.

Назначаются и выплачиваются следующие виды пенсий: по государственному пенсионному обеспечению: социальная пенсия; государственная персональная пенсия; пенсия за выслугу лет на государственной службе; по пенсионному страхованию: страховые пенсии застрахованным лицам, по возрасту; страховые пенсии по инвалидности; страховые пенсии по случаю потери кормильца членам семьи умершего застрахованного лица.

Проект закона Республики Таджикистан «О государственных и страховых пенсиях» определяет полномочия Правительства в сфере пенсионного обеспечения:

- устанавливать персональные пенсии согласно перечню, утвержденному Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан;

- устанавливать предельные размеры страхуемого дохода в системе государственного пенсионного страхования;
- определять полномочия, функции и структуру государственных органов, обеспечивающих государственное пенсионное страхование, назначение, индексацию, выплату и доставку пенсий;
- устанавливать размеры выплат по государственному пенсионному обеспечению.

Анализ проекта закона Республики Таджикистан «О государственных и страховых пенсиях» показывает, что основу новой модели государственного социального страхования, соответствующей рыночной экономике, составляют следующие направления:

- определение роли, прав и обязанностей основных субъектов страхования – работников, работодателей, страховых организаций и государства;
- обоснование основных видов социального страхования как самостоятельных автономных систем социальной защиты;
- определение минимальных норм социальной защиты в случае утраты трудоспособности, круга лиц, подлежащих обязательному страхованию, порядка назначения пособий, оказания всех видов социальной помощи;
- определение основных источников финансовых поступлений в фонды страхования, обоснование социально справедливой модели распределения финансового «бремени» между работодателями, застрахованными и государством, направленное на достижение социального консенсуса по доле вкладов всех заинтересованных сторон;
- определение состава и структуры органов страхования, их функции, прав и полномочий, ответственности, гарантов финансово – правовой стабильности и надежности социальной защиты.

Переход к новой модели социальной политики принципиально меняет роль основных субъектов права в области раскладки социального риска: государства, предприятий (работодателя), работников и страховых организаций.

Если раньше государство являлось собственником средств производства и одновременно было призвано обеспечивать интересы работников, то теперь его роль должна стать принципиально иной:

- быть посредником в трудовых отношениях с помощью установления законов, в которых учитываются интересы как работников, так и работодателей, формировать механизмы и системы социального страхования и обеспечения;
- быть гарантом социальной защиты работников с помощью исполнительной власти, которая призвана контролировать реализацию законов и уровней социальной защиты работников, оказывать целевую помощь наиболее уязвимым группам населения;

- создавать экономико–правовые предпосылки для развития социальной сферы и инфраструктуры в области охраны труда, здравоохранения, систем медицинской, профессиональной реабилитации и переподготовки кадров.

Предприятия (работодатели) должны стать активными субъектами страховой модели социальной политики. Они должны обеспечивать:

- социальную защиту наемных работников на всех этапах производственного цикла – при приеме на работу, в процессе работы, а также в случае утраты трудоспособности или сокращения рабочих мест;
- покрытие основной доли финансовых затрат на страховую защиту, которая должна охватывать весь трудовой и послетрудовой период жизнедеятельности человека.

Возрастает ответственность страховых организаций. Они становятся основными посредниками во взаимоотношениях между работодателями и работниками, решая весь комплекс задач в области страховой защиты – компенсацию утраты трудоспособности работникам, организацию медицинского лечения, в том числе пострадавших на производстве, медицинской, социальной и профессиональной их реабилитации, а также формирование (и управление) социальной инфраструктуры, обеспечивающей достойную социальную защиту.

Концептуальная идея проекта закона Республики Таджикистан «О государственных и страховых пенсиях» состоит в том, что специфика регулирования системы социального страхования исходит из необходимости сочетания рыночных механизмов саморегулирования этой сферы с развитой системой государственного воздействия на нее, что очень важно в условиях переходного периода. Задачи эффективного регулирования государством процессов, складывающихся в сфере социального страхования, включают решение трех основных вопросов:

- выработка четкой нормативно–правовой базы социального страхования;
- разработка и реализация стройной политики финансирования системы и страховых взносов на услуги социального страхования;
- определение принципов и методов осуществления действенного контроля за функционированием и развитием системы социального страхования в целом.

Таким образом, проект закона Республики Таджикистан «О государственных и страховых пенсиях» исходит из того, что переход к рыночной экономике принципиально меняет роль субъектов, участвующих в организации социальной защиты. Особое значение в организации обязательного социального страхования имеет государство как выразитель интересов общества в целом. В первую очередь государство призвано быть гарантом

социальной защиты граждан с помощью органов законодательной и исполнительной власти, гарантом соблюдения нормативно законодательных актов по социальному страхованию. Наряду с этим государственные структуры определяют важнейшие приоритеты, социальные нормативы и программы социального страхования, разрабатывают соответствующую законодательную базу и создают правовую среду для оказания услуг по основным программам социального страхования. Принципиальная роль государства состоит в выработке экономических и организационно – правовых механизмов согласования интересов субъектов социального страхования на основе социального партнерства. Решение других задач остается за рыночными механизмами саморегулирования. В системе обязательного социального страхования всем гражданам должны быть обеспечены минимальные страховые гарантии в получении социальных услуг и денежных доходов. Добровольное страхование от социальных рисков является дополнительным к обязательному, расширяя свободу выбора граждан и повышая уровень их страховой защиты на основе индивидуальной и коллективной ответственности.

УЗБЕКИСТАН

В основе национальной модели рыночных реформ в Узбекистане, как отметил президент И.А. Каримов в своем докладе, посвященном 14-летию со дня принятия Конституции, лежат фундаментальные принципы, один из которых – осуществление сильной социальной политики. В процессе проведения рыночных реформ основные стратегические цели государства в социальной области были направлены прежде всего на улучшение качества жизни и благополучия семьи, каждого конкретного человека. Это направление выражает суть социальной политики в переходный период, дальнейшую стратегию проводимых реформ, уважение к престарелым, забота о детях, высокое чувство коллективизма.

Социальная политика, осуществляемая в Республике, призвана, с одной стороны, ориентировать людей на повышение своего жизненного уровня, опираясь на экономические стимулы к труду, а с другой стороны, не допускать чрезмерной дифференциации общества по жизненному уровню (это ослабляет мотивацию труда, вызывает нестабильность). Можно выделить три наиболее важных направления механизма социальной политики, осуществляемой в Узбекистане:

- нормативная и институциональная базы и механизмы, обеспечивающие соблюдение прав граждан, гарантированных Конституцией Республики Узбекистан и законами;

- действенный механизм и условия для активизации потенциала «социальной самозащиты» населения;
- нормативная, институциональная и ресурсная основы для адресной защиты отдельных слоев и категорий населения, которые вследствие объективных условий не имеют возможности активно участвовать в рыночных отношениях.

В реализации этой политики задействованы различные социальные системы: социального страхования, поддержки безработных, оказания помощи малообеспеченным семьям и предоставление льгот и преимуществ для отдельных категорий граждан и др.

Приоритетными направлениями социальной политики начального этапа экономических реформ было поддержание доходов граждан в связи с либерализацией цен и ростом уровня инфляции, защита потребительского рынка республики. Ухудшение макроэкономической ситуации ограничивало возможности изыскания внутренних ресурсов на социальные цели, тогда как необходимость в них возросла из-за осуществления коренных реформ в экономике и в общественной жизни в целом. Обстоятельства требовали не только изыскания дополнительных средств, но и изменения структуры их распределения в социальном секторе из-за необходимости увеличения затрат на такие меры социальной защиты, как поддержка доходов в связи с инфляцией, безработицей и т.п.

Основной принцип, которого придерживались на этом этапе – упреждающая социальная защита широких слоев населения, обеспечивающая контроль ситуации. Главная задача – предотвращение резкого снижения уровня жизни населения. При решении этой задачи широко использовался арсенал способов и приемов прямого государственного регулирования: денежные выплаты, различные виды льгот, дотации на покрытие разницы в ценах на потребительские товары и услуги, талонная система распределения важнейших видов продовольственных и непродовольственных товаров. Регулярно просматривались размеры заработной платы (минимальная зарплата с 1992 по 1994 гг. выросла в 428 раз).

В целях оказания социальной помощи нуждающимся семьям, сиротам, инвалидам, ветеранам войны и труда в сентябре 1992 г. указом президента Республики Узбекистан был создан благотворительный Фонд «Махала», средства которого создавались за счет поступлений из государственного бюджета, а также благотворительных взносов предприятий, организаций и частных лиц.

В 1993 году была введена Единая тарифная сетка, которая позволяла, повышая минимальную зарплату, автоматически поднимать уровень средней заработной платы. Было установлено, что минимальная зарплата и минимальная пенсия не подлежат налогообложению. Затраты предпри-

ятий по оказанию помощи своим работникам частично покрывались за счет бюджетных средств. Школьным учителям, воспитателям детских садов, профессорско-преподавательскому составу и научным работникам предоставлялись льготы по квартплате, первоочередное выделение земельных участков. Одиноким пенсионеры были освобождены от платы за жилье и коммунальные услуги. Студентам вузов, учащимся техникумов и аспирантам повышались размеры стипендии, был установлен льготный проезд в общественном транспорте, выдавались талоны на питание.

Вместе с тем анализ существовавшей до 1994 г. системы социальной защиты обнаружил ее расточительность при недостаточной отдаче, кроме того социальной помощью пользовались те, кто в ней меньше всего нуждается. Такая форма социальной поддержки не носила адресный характер. В связи с этим в 1994 г. система социальной защиты населения была коренным образом изменена. Осуществлялся последовательный переход от системы всеобщей социальной защиты к системе надежных социальных гарантий и социальной поддержки наиболее уязвимых слоев населения. Основным принцип, на котором строится эта система – неуклонное соблюдение доминанты справедливости и решительный отход от уравнительной системы социальной помощи: дифференцированный подход к различным слоям населения и обеспечение адресности социальной помощи. Важнейшая задача, решаемая на данном этапе – не допустить резкого расслоения общества на чрезмерно богатых и чрезмерно бедных.

Новая система социальной помощи ориентирована в основном на детей и малообеспеченные семьи. Наряду с сохранением единовременных выплат при рождении ребенка новая система социальной поддержки включала в себя следующие виды пособий и льгот:

1) выплата в течение 2-х лет пособия по уходу за ребенком в размере 150% от минимальной заработной платы (с 1 апреля 1996 г.).

2) единое пособие семьям с детьми в возрасте до 16 лет (с 1 апреля оно составляет ежемесячно для семьи с 1 ребенком – 40%, с 2 – 80%, с 3 – 120%, с 4 – 150% от минимальной заработной платы). Эти пособия выплачиваются независимо от размера доходов родителей и семьи в целом.

3) 23 августа 1994 г. был принят закон «О мерах по усилению социальной защиты малообеспеченных семей за счет средств республиканского и местного бюджетов».

Решение о назначении ежемесячной помощи и установление ее размера принимается органами самоуправления граждан (махаллинскими комитетами). Поскольку социальная помощь направлена на поддержку наиболее уязвимых слоев населения (дети, престарелые, инвалиды и другие лица, не занятые в производстве по не зависящим от них обстоятель-

ствам), то потребность в ней определяется, прежде всего, уровнем доходов и характером их распределения, установившимися стандартами потребления, а также национальными традициями и историческими особенностями уклада жизни. Данная система предусматривает более объективный подход в определении как вида, так и размера помощи, оказываемой государством.

Начиная с 1994 г., система социальной помощи в республике все более приобретает черты, свойственные аналогичным системам в странах с рыночной экономикой, претерпевает изменение само понятие бедности и методы ее количественного измерения, четче разграничиваются источники финансирования социальной помощи и социального страхования, конкретизируются группы бенефициаров.

По мере углубления рыночных реформ в условиях либерализации экономики республики начал осуществляться переход от системы социальной защиты, основанной на перераспределении национального дохода, к новой системе, основанной на экономической активности человека через инвестирование в развитие этой активности, укрепление принципов солидарности и ответственности граждан, регионов и государства за рост своего благосостояния. В республике сформирован современный рынок труда – за годы независимости создано свыше 5 млн новых рабочих мест, из которых более 70% приходится на промышленное производство и сферу услуг. Активное развитие получило надомничество на базе кооперации с крупными промышленными предприятиями, позволяющее использовать в первую очередь женский труд в городах и сельской местности.

Огромное внимание и целенаправленная работа по проблемам занятости населения позволила кардинально изменить ситуацию в этой сфере и снизить уровень безработицы в республике до 5,3% в 2006 году.

При этом не снижается роль государства, особенно в сфере ресурсного обеспечения мероприятий по социальной защите населения. Характерным примером этого является тот факт, что в государственном бюджете на 2007 г. было предусмотрено значительное увеличение финансовых средств, направляемых на социальную защиту населения. Так, если в 2006 г. общие затраты государственного бюджета на социальную сферу и социальную поддержку населения составили 51%, то в 2007 г. этот показатель равен 54,1%. Следует особо отметить, что помимо бюджетных затрат правительство ежегодно принимает специальные постановления по адресной социальной защите и социальному обслуживанию одиноких престарелых граждан, пенсионеров, инвалидов.

Таким образом, в настоящее время в Узбекистане сложились необходимые экономические и социальные условия для перехода от системы социальной защиты к созданию надежных социальных гарантий для всех

граждан и обеспечения адресной социальной поддержки нуждающихся в ней групп населения. В этом отношении, как показывает мировой опыт, наиболее эффективные системы социальной защиты граждан включают в себя налоговые перераспределения, государственные адресные выплаты и пособия, обязательное обеспечение и социальную помощь. При этом основным источником финансирования и общим регулятором системы социальной защиты выступают бюджеты всех уровней, поскольку они обслуживают все население и имеют более низкие административные расходы, нежели системы с участием частных институтов. Но наряду с государственными механизмами регулирования социальной сферы должны получить свое развитие негосударственные институты социальной защиты и социального страхования, не получившие до настоящего времени своего развития, финансирование которых может быть организовано на основе как личных взносов граждан, так и делового участия государства и предпринимателей.

Президент И.А. Каримов, провозглашая 2007 год Годом социальной защиты, сказал: «...само собой разумеется, социальная защита не должна оставаться делом только государственных организаций и органов власти, учреждений социального обеспечения и благотворительных организаций. Понятие «социальный» имеет отношение ко всем нам и должно находиться в центре внимания всего общества». И именно такой подход был положен в основу разработки государственной программы «Год социальной защиты», в процессе подготовки которой активное участие приняли как государственные, так и негосударственные организации. Она предусматривала:

- разработку новых и внесение дополнений и изменений в действующие законодательные и нормативно-правовые акты, направленных на повышение эффективности действующей системы социальной защиты, реализацию дифференцированного подхода при оказании помощи социально уязвимым слоям населения;

- укрепление материально-технической базы домов «Мехрибонлик» и специализированных школ-интернатов, усиление внимания и заботы о детях, потерявших кормильца, реальное воплощение в жизнь целевой задачи «Ты не одинок»;

- реализацию комплекса мер по усилению адресной социальной защиты, материальной и моральной поддержки уязвимых слоев населения – нуждающихся семей, инвалидов, одиноких и престарелых, повышению роли махалли в реализации мер по социальной поддержке населения;

- дальнейшее углубление мер по формированию физически и духовно здорового подрастающего поколения, усиление заботы о материнстве и детстве, совершенствование работы по укреплению здоровья жен-

щин и всемерному стимулированию движения «Здоровая мать – здоровый ребенок;

- подготовку и реализацию комплекса мер по обеспечению жизненно важных интересов подрастающего поколения, материальной и моральной поддержке профессионального и духовного роста молодежи, организации досуга и занятия спортом, поддержке молодых семей при вступлении в жизнь;

- дальнейшее повышение уровня оказания помощи ветеранам и пенсионерам, обеспечение их поддержки со стороны государства и общественности, выделение нуждающимся безвозмездной помощи и др.

На реализацию всего комплекса вышеуказанных мер, в основном за счет государственного бюджета, было дополнительно выделено 31,5 млрд сум в годовом исчислении. Из них более 10 млрд сум пошло на увеличение в 1,5 раза бюджетных ассигнований на оказание материальной помощи малообеспеченным семьям. За счет этого в 2007 г. ежемесячную материальную помощь смогли дополнительно получить около 100 тыс. малообеспеченных семей. При этом период выплаты материальной помощи увеличен в два раза – с 3 до 6 месяцев. Общие объемы бюджетных ассигнований на социальные цели в 2007 г. составили в Узбекистане около 55% от всех бюджетных расходов, а непосредственно на выплату социальной помощи малообеспеченным семьям – около 9% бюджета (460 млрд сум). Всего в 2007 году выплатой социальных пособий и материальной помощью предусматривалось охватить более 28% семей. При этом нашло дальнейшее развитие основных принципов, которыми должны руководствоваться органы самоуправления граждан при реализации механизмов оказания государственной социальной помощи нуждающимся семьям. Это прежде всего социальная справедливость, объективность, гласность, предоставление материальной помощи действительно нуждающимся семьям, целевое и эффективное использование выделенных средств.

В целях повышения качества социального обслуживания одиноких, престарелых и инвалидов определены конкретные меры по улучшению материально-технического обеспечения домов-интернатов для престарелых и инвалидов, санаториев ветеранов войны и труда и реабилитационных центров инвалидов. На эти нужды, дополнительно к ранее предусмотренным средствам, выделено 9,5 млрд сум, в том числе из бюджета более 5,2 млрд сум, а за счет внебюджетных источников – 4,3 млрд сум. Кроме этого, в дополнение к ранее предусмотренным объемам финансирования на проведение капитального ремонта, оснащение и приобретение специализированного транспорта для детских домов и специализированных школ-интернатов, предусматривается выделить из бюджета 8,2 млрд сум. Средства, перечисляемые хозяйствующими субъектами и предпри-

нимательскими структурами органам самоуправления граждан на цели социальной поддержки, в полном объеме освобождались от обложения налогом на прибыль.

Система социальной помощи малообеспеченным семьям в Узбекистане сегодня представляет собой успешный опыт адаптации современных управленческих технологий к менталитету народа, привлекающий внимание представителей многих стран и международных организаций.

С целью перехода от системы социальной защиты к **принципиально новой системе, предусматривающей четкое разграничение вопросов социальных гарантий и социальной поддержки**, вносятся соответствующие изменения в действующее законодательство. При этом устанавливается, что социальные гарантии, дифференцированные по уровням (предприятие, территория, республика), предоставляются всем гражданам, включая и занятых в малом и частном предпринимательстве, в необходимом минимуме. Социальная поддержка, также дифференцированная по уровням, предоставляется: во-первых, на определенный срок; во-вторых, полностью увязывается с состоянием соответствующего бюджета; в-третьих, зависит от условий, сложившихся на том или ином этапе экономической реформы. Социальная поддержка может осуществляться как законодательными актами, так и решениями местных органов государственной власти и управления, собственников и руководителей предприятий. Обеспечивается эффективный контроль над исполнением субъектами малого и частного предпринимательства социальных гарантий, предусмотренных законом Республики Узбекистан «О предприятиях».

Эффективность социального обеспечения, его адресность, обеспечивает Фонд социального страхования. Источниками его формирования являются:

- 1) страховые взносы предприятий, учреждений и организаций независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности;
- 2) страховые взносы лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью (в том числе фермеры, дехкане, торговцы);
- 3) обязательные страховые взносы граждан;
- 4) добровольные взносы граждан Узбекистана, иностранных граждан, предприятий и организаций.

За счет средств государственного социального страхования предоставляются такие виды обеспечения, как:

- 1) пенсии по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца;
- 2) пособия по временной нетрудоспособности, а женщинам, кроме того, пособия по беременности и родам;
- 3) пособия по случаю рождения ребенка;
- 4) пособия на погребение;

5) санаторно-курортное лечение, диетическое питание, оздоровительные детские лагеря.

За счет прямых ассигнований государственного бюджета обеспечивается: пособия семьям, имеющим детей; содержание и обслуживание в домах для престарелых и инвалидов; подготовка инвалидов к труду и их трудоустройство, протезирование.

Все эти выплаты осуществляются органами государственного управления социального обеспечения. В их систему входят: Министерство социального обеспечения республики, отделы социального обеспечения хокимиятов, а также органы врачебно-трудовой экспертизы – ВТЭК.

Защита прав работающих и безработных граждан осуществляется в соответствии со ст. 37 Конституции РУз, где за каждым закрепляется право на труд, свободный выбор работы, справедливые условия труда, защиту от безработицы. Кроме того права работающих граждан и обеспечение социальной защиты отдельных категорий работников осуществляет Трудовой кодекс Республики Узбекистан, принятый в 1996 г., а также закон «О занятости населения», новая редакция которого была принята 1 мая 1998 года.

Согласно ст. 78 Трудового кодекса РУз, работодатель обязан заключить договор и не имеет права отказать в приеме на работу инвалидам, лицам, моложе 18 лет, беременным женщинам и женщинам, имеющим детей до 3-х лет (если их подготовка соответствует должности и работа не вредная). Запрещено эти категории граждан увольнять по инициативе администрации. Запрещается принудительный труд, запрещается оплата труда ниже установленной минимальной зарплаты.

Застрахованные работники, а в соответствующих случаях и их семьи обеспечиваются за счет средств государственного социального страхования:

- пособиями по временной нетрудоспособности, а женщины, кроме того, пособиями по беременности и родам;
- пособиями при рождении ребенка;
- государственными пенсиями по возрасту, по инвалидности и по случаю потери кормильца;
- другими выплатами, предусмотренными законодательством.

Средства государственного социального страхования используются также в установленном порядке на оплату санаторно-курортного лечения, отдыха, лечебного питания застрахованных работников, содержание оздоровительных лагерей для детей и др.

В соответствии с государственной программой «Год социальной защиты» и указом президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию и укреплению системы социальной защиты населения» в работу по претворению в жизнь намеченных этими документами задач вовлечены органы власти всех уровней, практически каждое министерство и ведомство, общественные организации. Одна из ве-

дущих ролей в проведении широкомасштабной государственной политики в этой сфере отводится Министерству труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан.

Одним из главных факторов перехода на новую рыночную модель хозяйствования, определено последовательное проведение сильной социальной политики во имя и на благо человека, важнейший элемент которой адресная поддержка нуждающихся в ней граждан. Министерством труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан совместно с заинтересованными министерствами, ведомствами и организациями разработаны проекты законов Республики Узбекистан «О социальной защите населения» и «О государственном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», подготовлены предложения по внесению изменений и дополнений в закон «О социальной защите инвалидов в Республике Узбекистан».

Наглядным подтверждением этой политики, последовательно проводимой с первых дней независимости, служит то, что по сравнению с 2006 г., когда в социальную сферу было направлено порядка 51,9% всех расходов государственного бюджета, в 2007 году этот показатель составил уже 53,8%. В 2008 году для этих целей предусмотрено выделение 54,6% бюджетных средств.

Осуществление полномасштабной работы всех отраслей, связанных с обеспечением достойной жизни и защитой интересов людей, подъем этой сферы в целом на качественно новый уровень, реализация сильной социальной политики, прежде всего, потребовали укрепления соответствующей законодательной базы. Исходя из этого в соответствии с государственной программой «Год социальной защиты» были приняты 26 законов и нормативно-правовых актов. Среди них особого внимания заслуживают законы «О социальной защищенности инвалидов в Республике Узбекистан», «О гарантиях прав ребенка», а также «О благотворительности» и «О профилактике иододефицитных заболеваний».

Наряду с этим в целях повышения эффективности системы социальной защиты, деятельности центральных и местных органов и учреждений, ответственных за выполнение этой задачи, были приняты специальные указы и постановления президента Республики Узбекистан – в частности, о коренном реформировании Министерства труда и социальной защиты, его областных, районных и городских подразделений, о дополнительных мерах по материальной и моральной поддержке молодых семей, которые стали важным шагом в дальнейшем совершенствовании социальной сферы.

На выполнение мероприятий, предусмотренных государственной программой «Год социальной защиты», было затрачено 483,6 млрд сум, в том числе 213,2 млрд сум бюджетных средств и 270,4 млрд сум средств спонсоров и грантов.

Важнейшее значение в области совершенствования реализации социальных программ отводится институциональной политике. Так, созданный в республике Внебюджетный пенсионный фонд при Министерстве финансов Республики Узбекистан аккумулирует целевые финансовые ресурсы, направляемые на реализацию государственных гарантий в системе социального обеспечения.

Основными задачами Фонда являются:

- реализация гарантированных государством прав граждан на социальное обеспечение и социальное страхование;
- дальнейшее совершенствование пенсионного обеспечения в республике;
- аккумулирование в централизованном порядке на специальном внебюджетном счете Фонда обязательных отчислений, взносов и других платежей;
- финансирование расходов на выплату пенсий, пособий и компенсаций;
- обеспечение контроля за целевым и эффективным расходованием средств Фонда и др.

После принятия государственного бюджета Республики Узбекистан Законодательной палатой и Сенатом Олий Мажлиса, а также принятия постановления кабинета министров Республики Узбекистан о параметрах государственного бюджета Республики Узбекистан на предстоящий год исполнительная дирекция в пятидневный срок доводит до:

- Государственного налогового комитета Республики Узбекистан – утвержденные основные параметры доходов Фонда на предстоящий год с разбивкой по регионам;
- Министерства труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан – утвержденные основные параметры расходов Фонда на предстоящий год с разбивкой по видам и регионам.

Выполнение утвержденных показателей бюджета Фонда обеспечивается:

- органами государственной налоговой службы – в части полноты сбора и поступления обязательных отчислений, взносов и других платежей от юридических и физических лиц;
- исполнительной дирекцией Фонда – в части своевременного и полного финансирования, а также контроля за целевым и эффективным использованием средств Фонда;
- Министерством труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан, его территориальными управлениями и отделами – в части своевременного назначения, выплат и адресного расходования средств Фонда в установленном порядке.

Доходы Фонда формируются за счет следующих источников:

- а) обязательные отчисления и взносы:

- установленный размер поступлений единого социального платежа от фонда оплаты труда юридических лиц, независимо от форм собственности;
 - взносы на социальное страхование от отдельных юридических лиц;
 - взносы на социальное страхование физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица;
 - страховые взносы граждан от заработной платы;
 - отчисления предприятий, учреждений и организаций от объема реализации товаров (работ, услуг), за вычетом НДС и акцизного налога, для предприятий системы коммунального хозяйства также и за вычетом объемов покупной стоимости тепловой энергии, воды и природного газа, соответствующих специфике деятельности.
- б) другие платежи:
- 85% средств, возмещаемых работодателями и гражданами по регрессным требованиям (искам), предъявляемым для оплаты расходов на выплату пенсий по инвалидности от трудового увечья или профзаболевания, назначенных в соответствии со ст. 15 Закона Республики Узбекистан «О государственном пенсионном обеспечении граждан»;
 - средств Фонда содействия занятости Министерства труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан, вносимых в счет покрытия расходов на выплату пенсий по возрасту, досрочно назначенных в соответствии со ст. 14 Закона Республики Узбекистан «О государственном пенсионном обеспечении граждан»;
 - средства предприятий, учреждений и организаций, вносимые в счет покрытия расходов на выплату льготных пенсий, назначенных в соответствии со ст. 12 Закона Республики Узбекистан «О государственном пенсионном обеспечении граждан»;
 - страховые взносы членов дехканских хозяйств, уплачиваемые в добровольном порядке;
 - часть сумм начисленных штрафов, за исключением взимаемых в соответствии с законодательством в Фонд развития налоговых органов и пени за несвоевременную уплату обязательных отчислений, взносов и других платежей;
 - суммы на выплату возмещения ущерба, причиненного работнику увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением им трудовых обязанностей, при ликвидации или реорганизации предприятия, фермерского и дехканского хозяйства;
 - другие источники, не запрещенные законодательством, включая средства добровольных взносов, иностранных инвестиций и кредитов.
- Средства Фонда расходуются для выплаты:
- а) неработающим гражданам:
- пенсий, назначаемых отделами социального обеспечения;

- пособий инвалидам детства, престарелым и нетрудоспособным гражданам, не имеющим права на государственное пенсионное обеспечение;
- других компенсационных выплат, финансируемых из средств Фонда в соответствии с законодательством;

б) работающим гражданам:

- пенсий, назначаемых отделами социального обеспечения;
- пособий по временной нетрудоспособности;
- пособий по беременности и родам;
- пособий при рождении ребенка;
- пособий на погребение;
- оплаты дополнительного выходного дня в месяц одному из родителей (опекуну, попечителю) ребенка-инвалида в возрасте до 16 лет;
- других компенсационных выплат, финансируемых из средств Фонда в соответствии с законодательством.

В целях создания необходимых условий для дальнейшего развития инфраструктуры рынка труда, повышения занятости населения и укрепления системы его социальной защиты в мае 2007 г. было принято постановление президента РУз «О мерах по повышению занятости и совершенствованию деятельности органов по труду и социальной защите населения». В нем в качестве важнейших задач Министерства труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан определены:

- реализация эффективной политики по формированию в региональном разрезе рынка труда, обеспечение роста занятости населения за счет широкого внедрения новых форм трудоустройства с учетом демографических факторов, перспективных направлений развития отраслей и структурных преобразований экономики;

- разработка и внесение предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства в области труда, занятости и социальной поддержки населения с учетом меняющихся требований, связанных с демографическими изменениями и профессиональной подготовкой кадров;

- предоставление незанятому населению, нуждающемуся в трудоустройстве, качественных услуг по профессиональной переподготовке и трудоустройству;

- обеспечение реализации действенных мер по социальной защите уязвимых категорий населения, усиление дифференцированного и адресного подхода при оказании помощи нуждающимся семьям, инвалидам и одиноким престарелым;

- осуществление строгого контроля над соблюдением требований законодательства в области труда, занятости и социальной защиты населения, разработку мер по совершенствованию трудовых отношений, механизмов материального стимулирования и охраны труда.

Было принято решение об образовании на базе районных (городских) отделов по труду, занятости и социальной защите населения районных

(городских) центров содействия занятости со стационарными пунктами по трудоустройству и социальной защите населения в крупных сельских сходах граждан (махаллях). Основными направлениями их деятельности определено:

- обеспечение в соответствии с методикой расчета незанятого населения системного учета безработных, формирование банка данных о нуждающихся в трудоустройстве, а также имеющихся вакантных рабочих местах;
- оказание содействия в трудоустройстве безработных, в первую очередь молодежи, женщин и других социально уязвимых категорий населения;
- развитие эффективных форм занятости населения, включая внедрение надомного труда, стимулирование самостоятельной занятости, в том числе по выращиванию крупного рогатого скота в личных подсобных и дехканских хозяйствах и другие;
- организацию профессионального обучения и переобучения безработных, осуществление предусмотренных законодательством мер по их социальной поддержке, расширение оплачиваемых общественных работ;
- контроль над соблюдением работодателями трудового законодательства, а также нормативно-правовых актов в сфере охраны труда;
- оказание практической помощи органам самоуправления граждан в реализации мер по социальной поддержке нуждающихся семей, осуществление мониторинга соблюдения установленного порядка назначения и выплаты пособий и материальной помощи малообеспеченным семьям.

Кроме того, был также образован Фонд стимулирования труда работников и укрепления материально-технической базы органов по труду и социальной защите населения.

Немаловажная роль в достижении намеченных целей отводится налоговой политике, как одного из основных рычагов по повышению конкурентоспособности национальной экономики и эффективности реализации социальных программ. Исследование структуры основных групп налогов и платежей, рассчитанной к величине консолидированного государственного бюджета 2006 г., свидетельствует, что ведущее место в ней занимали косвенные налоги (33,5%), отчисления во внебюджетный Фонд школьного образования и государственные целевые фонды (31,8%), прямые налоги (17,6%), ресурсные платежи и налог на имущество (12,9%).

Базой налогообложения косвенных налогов, отчислений во внебюджетный Фонд школьного образования и государственные целевые фонды является, как правило, «валовая выручка». Даже при небольших ставках эти налоги и платежи существенно снижают рентабельность деятельности хозяйствующих субъектов, отвлекают оборотные средства предприятий на их оплату. Однако для государственного бюджета они

имеют большое значение, поскольку имеют широкую налогооблагаемую базу, легки в расчетах и контроле.

Важнейшее место в либерализации налоговой системы республики отводится в первую очередь вопросам сокращения налогового бремени, упрощения и унификации системы налогообложения. Только за 2000–2007 гг. ставка налога на прибыль снижена с 38 до 10%, единый социальный платеж – с 40 до 24%, единый налог для субъектов малого бизнеса и сельскохозяйственных производителей-фермеров снижен до 10%, кардинально пересмотрены и уменьшены ставки налога с доходов физических лиц.

В результате, только за последние семь лет общее налоговое бремя в экономике сократилось с 40 до 27%. Соответственно существенно возросли финансовые ресурсы предприятий, что, в свою очередь, стало дополнительным источником для роста инвестиций, пополнения собственных оборотных средств, повышения заработной платы и доходов работающих. Только в 2007 г. за счет предоставления налоговых льгот хозяйствующие субъекты республики дополнительно пополнили свои финансовые ресурсы на 830 млрд сум.

В 2008 г. ставка единого налога для субъектов малого бизнеса, частного предпринимательства и фермерских хозяйств была сокращена с 10 до 8%, а налога на прибыль банков – с 17 до 15%, с целевым направлением высвобождаемых средств на увеличение их капитализации. На стабильном уровне в размере 10% была сохранена ставка налога на прибыль для всех остальных хозяйствующих субъектов. Ориентировочно реализация предлагаемых мер позволит оставить в распоряжении хозяйствующих субъектов дополнительно более 100 млрд сум.

С 1 января 2008 г. в республике вступил в силу Налоговый кодекс (в новой редакции). Налоговая реформа предполагает достижения следующих целей:

- ослабление налогового бремени на законопослушных налогоплательщиков путем более равномерного распределения налоговой нагрузки, продолжения начатого курса на дальнейшее постепенное снижение ставок по общегосударственным налогам;
- усиление справедливости налоговой системы за счет выравнивания условий налогообложения для всех налогоплательщиков, отмены неэффективных и оказывающих наиболее негативное влияние на хозяйственную деятельность налогов и других обязательных платежей, исключения из самих механизмов применения налогов и других обязательных платежей тех норм, которые искажают их экономическое содержание;
- упрощение налоговой системы за счет установления исчерпывающего перечня налогов и других обязательных платежей с сокращением их общего числа, минимизации налогов и других обязательных платежей, имеющих целевую направленность, а также за счет максимальной

унификации действующих режимов исчисления и порядка уплаты различных налогов и других обязательных платежей;

- обеспечение стабильности налоговой системы, то есть определенности для налогоплательщиков по объемам налоговых платежей на длительный период;

- существенное повышение уровня собираемости налогов и других обязательных платежей.

Важным аспектом новой редакции Налогового кодекса явилось то, что в нем установлен порядок исчисления и уплаты всех налогов и других обязательных платежей, действующих на территории Узбекистана, что позволяет создать единую законодательную базу в системе налоговых отношений.

Либерализация налоговой системы позволит обеспечить формирование благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата в республике, что, в конечном счете, позитивно скажется на объемах финансовых средств, направляемых на реализацию социальных программ.

Важнейшей приоритетной задачей с первых дней независимости Узбекистана является проведение социальной политики, направленной на последовательное и целенаправленное повышение уровня доходов и благосостояния населения, обеспечение адресной социальной защиты наиболее уязвимых его слоев – пенсионеров, инвалидов, одиноких пожилых людей. Достигнутые за последние годы высокие темпы экономического роста, низкая инфляция создают надежную основу для обеспечения успешной реализации этих крупномасштабных социальных задач.

Наиболее показательными являются темпы роста заработной платы и доходов населения. По сравнению с 2000 годом реальные доходы населения в 2006 году возросли в 2,5 раза, а по отношению к 1992 году – в среднем в 12 раз. К концу 2007 г. средняя заработная плата в республике возросла до 200 долл. США.

Поставлена стратегически важная задача – каждые три года повышать заработную плату в 2–2,5 раза, с тем, чтобы уже в ближайшие годы с учетом покупательной способности населения мы вышли на уровень тех стран, которые обеспечивают высокие стандарты доходов и благосостояния своего населения.

В системе мер по повышению уровня жизни населения важное место занимает забота о пенсионерах, улучшение условий и качества их жизни. Постоянно совершенствуются законодательная база и механизмы пенсионной системы Республики Узбекистан – **с 2002 года в стране отменено ограничение продолжительности трудового стажа, принимаемого для исчисления пенсии, с 2005 года – введен новый дополнительный механизм пенсионной системы, основанный на принципах индивидуального накопления пенсионных средств на накопительных счетах граждан.**

Принятый президентом Республики Узбекистан указ «О мерах по усилению социальной поддержки пенсионеров» является важным этапом в реализации конкретных задач по обеспечению дальнейшего роста пенсий – основного источника доходов около 3 млн граждан республики, достигших пенсионного возраста. Важной его особенностью является то, что **повышение пенсии обеспечивается за счет увеличения предельных размеров доходов, принимаемых для исчисления пенсии, с семикратного до восьмикратного размера минимальной заработной платы.** Это обусловлено тем, что в последние годы среднемесячная заработная плата растет опережающими темпами по сравнению с минимальной заработной платой, а в числе лиц, достигших пенсионного возраста, все более увеличивается доля работников с более высокими доходами по труду. Введение данной нормы позволило уже с 1 октября 2007 г. существенно поднять размеры пенсий для значительной категории пенсионеров, получавших относительно высокую заработную плату до выхода на пенсию, повысить их материальное благосостояние, укрепить принципы социальной справедливости, усилить мотивацию к высокооплачиваемому производительному труду, более активному участию населения в развитии и реформировании экономики страны.

Следует отметить, что действие указа президента РУз распространяется не только на граждан, которые будут выходить на пенсию после 1 октября 2007 года, но, в первую очередь, и на тех, кто уже сегодня находится на пенсии. В этой связи органами социального обеспечения будут пересмотрены все ранее назначенные пенсии и тем, у кого средняя заработная плата при ее назначении превышала семикратный размер минимальной заработной платы, пенсия будет увеличена исходя из нового норматива. указом президента Республики Узбекистан даны конкретные поручения органам исполнительной власти обеспечить своевременный пересчет размеров пенсий и произвести их выплаты в увеличенном размере уже в октябре текущего года. На реализацию этих мер, из средств внебюджетного Пенсионного фонда, а при необходимости государственного бюджета, только в 2007 году было выделено более 20 млрд сум, а в 2008 году – более 100 млрд сум.

Согласно «Стратегии повышения благосостояния населения Узбекистана на 2008–2010 годы» предусматривается обеспечить к 2010 г. рост реальной заработной платы в 2,5 раза. Это будет осуществлено на основе:

- опережающего повышения заработной платы работникам бюджетной сферы;
- постепенного отказа от Единой тарифной сетки;
- перехода на почасовую минимальную заработную плату в реальном секторе экономики;
- обеспечения надежного товарного покрытия роста платежеспособного спроса;

Ожидаемые результаты в сфере занятости:

- увеличение численности занятого населения к 2010 г. до 13,3 млн человек;
- сокращение доли занятых в неофициальном секторе до 20% от общего числа занятых;
- опережающий рост занятости в перерабатывающих отраслях и сфере услуг;
- обеспечение стабильно низкого уровня безработицы – на уровне, не превышающем 5%.

Основными направлениями социальной защиты населения на перспективу являются:

- обеспечение защищенности лиц с ограниченными возможностями;
- усиление адресности социальной помощи малообеспеченным и многодетным семьям;
- развитие детских домов семейного типа;
- совершенствование системы пенсионного обеспечения;
- усиление социальной поддержки безработных;
- защита в сфере труда (от несчастных случаев).

В области совершенствования пенсионной системы предусматривается:

- отказ от несвойственных для пенсионного фонда социальных выплат;
- развитие накопительной системы пенсионного обеспечения;
- поэтапный переход от солидарной пенсионной системы к страховой.

Для обеспечения повышения адресности социальной помощи населению намечается:

- уточнение критериев и показателей определения малообеспеченных семей с учетом дифференциации потребностей и нуждаемости;
- определение реальных дополнительных источников и механизмов социальной помощи – ограничение социальной помощи только денежными выплатами сужает возможности социальной защиты.

Общими условиями достижения целей развития человеческого потенциала в республике определены:

- совершенствование условий финансирования социальной сферы – поэтапный переход от «сметного финансирования» к финансированию, исходя из объема и качества оказанных социальных услуг;
- совершенствование системы тарифообразования в сфере социальных услуг;
- укрепление материально-технической базы учреждений социальной направленности, в том числе за счет альтернативных источников;
- создание конкурентной среды в сфере социальных услуг;
- укрепление потенциала местных органов самоуправления.

УКРАИНА

После 1991 года в Украине возникли серьёзные проблемы в сфере социальной защиты населения, которые проявились в росте задолженности по выплатам государственной социальной помощи, нецелевом использовании средств социального страхования, построенного по советскому образцу и финансируемого за счёт государственного бюджета, несоответствии форм и методов управления финансовыми средствами социального страхования возникающим рыночным отношениям. После научных дебатов, обсуждения вопросов реформирования социальной защиты с общественными организациями, прежде всего с профсоюзами, и разработки определённых институциональных положений в декабре 1993 года Верховным Советом Украины была принята Концепция реформирования социального обеспечения населения Украины.

В основу реформирования сложившейся системы социального обеспечения были положены следующие главные принципы, а именно:

- социальное обеспечение распространяется только на граждан, которые работают по найму, членов их семей и неработоспособных лиц;
- на граждан, самостоятельно обеспечивающих себя работой, включая предпринимателей, лиц, занятых творческой деятельностью, членов кооперативов, фермеров распространяются лишь те социальные гарантии, в финансировании которых они принимают участие;
- использование дифференцированного подхода в оказании государственной помощи разным социально демографическим группам населения в зависимости от степени их экономической самостоятельности, работоспособности, возможностей повышения уровня своего материального благосостояния. Основопологающим источником повышения благосостояния граждан должен стать эффективный труд, трудовая активность и предпринимательская инициатива. Поэтому для работоспособной части населения приоритетное значение имеет обеспечение их права на труд и соответствующие доходы в условиях разных форм собственности и социального страхования на случай потери работы при достижении пенсионного возраста, временной или постоянной потере работоспособности. Для неработоспособных граждан необходимы гарантии соответствующего материального обеспечения и социального обслуживания за счёт социального страхования и выплат из государственного и местных бюджетов;
- перераспределение экономической ответственности за реализацию социальных гарантий между государством, предприятиями и гражданами. Государство, в том числе за счёт бюджетов различных уровней (государственного, местного, специализированного), должно обеспечивать гарантии лишь минимальных уровней медицинского, культурного, бытового и

социального обслуживания населения и в первую очередь наименее социально защищенных граждан. Превышение таких гарантий должно происходить за счёт финансирования предприятиями, организациями и самих граждан;

- определение уровня социальных гарантий на основании научно обоснованных социальных нормативов. Из основных нормативов можно выделить такие, как: уровень прожиточного минимума; минимальные размеры заработной платы и пенсий, а также размеры определённых видов социальной помощи;

- соответствие форм социального обеспечения населения степени развития рыночных отношений в экономике.

Перечисленным принципам реформирования соответствует такая система социального обеспечения, которая включает в себя: поддержку материального обеспечения (доходов) граждан страны социальным страхованием в случае безработицы, временной или постоянной нетрудоспособности; социальную помощь неработоспособным гражданам и гражданам, не способным обеспечить себя материально; поддержка уровня заработной платы для обеспечения достойной жизни граждан, работающих в условиях роста потребительских цен; компенсации и льготы гражданам, которые потерпели от техногенных, экологических и природных катастроф, а также за особые заслуги перед обществом и государством, установленные законодательно.

Из всех упомянутых выше направлений социального обеспечения социальное страхование представляет собой наиболее перспективное и эффективное средство социальной защиты, хотя бы потому, что оно затрагивает около 80% населения страны. Все остальные также важны, однако затрагивают гораздо меньшую его часть.

Но, как показали дальнейшие события, именно внедрение социального страхования встретило наибольшее сопротивление. Это было связано со становлением рыночной экономики и появлением собственников предприятий, не готовых к регулярной плате страховых взносов, а также с неготовностью общественного сознания отказаться от некоторых социальных «завоеваний», базирующихся на всеобъемлющей государственной социальной помощи и его ответственности за социальное обеспечение.

В этих условиях было принято решение о поэтапном внедрении Концепции реформирования социального обеспечения населения Украины в целом и социального страхования в частности.

На первом этапе, когда ещё проявлялись кризисные явления в экономике, сохранялась действующая система социального обеспечения с усилением её адресности; уточнялись уровни обеспеченности, при которых человек получал право на социальную помощь, совершенствовались фор-

мы предоставления натуральной помощи малообеспеченным гражданам. В это же время создавались предпосылки для реформирования системы социальной защиты. Группой специалистов министерств и ведомств был разработан законопроект «Основы законодательства Украины о социальном страховании».

Учитывая важность этого законодательного акта, Президиум Верховного Совета Украины постановлением от 18 марта 1996 года принял решение о проведении 8 апреля 1996 года парламентского слушания данного законопроекта. Парламент принял этот закон 14 января 1998 года.

На втором этапе, в условиях стабилизации экономики, принимается комплекс законодательных актов. Так, Верховным Советом Украины были приняты законы Украины «Об всеобщем государственном социальном страховании от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, которые повлекли потерю работоспособности» (23 сентября 1999 года № 1105-XIV), «Об всеобщем государственном социальном страховании на случай безработицы» (2 марта 2000 года № 1533-III), «Об всеобщем государственном социальном страховании в связи с временной потерей работоспособности и расходами, обусловленными рождением и захоронением» (18 января 2001 года № 2240-III).

Таким образом, в Украине были созданы законодательные условия для становления системы всеобщего государственного социального страхования, базирующейся на требованиях Европейского кодекса социального обеспечения (1964 год) и рекомендациях Международной организации труда № 67 (1944 год).

На третьем этапе происходило внедрение в практику принятых законов Украины. С 2001 года было внедрено три вида всеобщего государственного социального страхования: на случай безработицы; в связи с временной потерей работоспособности и расходами, обусловленными рождением и захоронением; от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, которые повлекли потерю работоспособности.

На четвертом этапе апробировались и совершенствовались принятые законы социального страхования. Разрабатывались и внедрялись пенсионное и медицинское страхование. Так, 9 июля 2003 года были приняты законы Украины «Об всеобщем государственном пенсионном страховании» (1058-IV) и «О негосударственном пенсионном обеспечении» (1057-IV). На этом этапе было подано больше 10 законопроектов по внедрению медицинского страхования, но ни один из них дальше первого чтения не прошёл.

Нынешнее состояние социального страхования характеризуется осмыслением опыта работы фондов социального страхования, совершенст-

вованием их работы по более полному охвату социальных рисков и совершенствованию страховых выплат. Сегодня уже можно подвести некоторые итоги функционирования социального страхования, его недостатки и достоинства.

Одним из главных недостатков является то, что до сих пор законодательно не определён термин «социальное страхование». В Основах законодательства Украины об общеобязательном государственном социальном страховании определено, что общеобязательное государственное социальное страхование – это система прав, обязанностей и гарантий, которая предусматривает предоставление социальной защиты и включает материальное обеспечение граждан в случае болезни, полной, частичной или временной потери работоспособности, потери кормильца, безработицы, а также в старости и в других случаях, предусмотренных законом, за счет денежных фондов, которые формируются путем уплаты страховых взносов владельцем или уполномоченным им органом (далее – работодатель), гражданами, а также бюджетных и других источников, предусмотренных законом.

Научная и учебная литература трактует социальное страхование как систему правовых, экономических и организационных мероприятий, предназначенных для компенсации некоторых видов социальных рисков.

Предлагаемое нами определение социального страхования как системы законодательно определенных правовых, экономических и организационных обязательных мероприятий, призванных осуществлять снижение степени соответствующего социального риска, экономическую регуляцию и предупреждение страховых случаев, а также ликвидацию последствий в случае их наступления, наиболее соответствует требованиям многих конвенций Международной организации труда к социальной защите работающих через страхование.

Неопределённость в терминологии «социальное страхование» тянет за собой и отсутствие научно обоснованного и законодательно утверждённого термина «социальный риск». В Основах законодательства Украины об общеобязательном государственном социальном страховании он определяется как страховой риск, но с уточнением социального содержания: страховой риск – обстоятельства, в результате которых граждане и/или члены их семей могут потерять временно или навсегда средства к существованию и нуждаются в материальной поддержке или социальных услугах по социальному страхованию.

Обзор экономической литературы и информационных ресурсов Internet показал, что этот термин встречается достаточно редко и трактовка его очень разнообразная. Так, «социальный риск» трактуется и как вероятность наступления материальной необеспеченности в результате по-

тери заработка или трудового дохода по объективным, социально значимым причинам, а также необходимости дополнительных расходов на лечение и социальные услуги, и как вероятность наступления материальной необеспеченности в результате отсутствия заработка или трудового дохода по объективным социально значимым причинам, а также в связи с дополнительными расходами по содержанию детей и других членов семьи, которые нуждаются в помощи, по удовлетворению потребностей в медицинских и социальных услугах, и как вероятность наступления материальной необеспеченности в результате отсутствия необходимого заработка из-за социально значимых причин, и как объективные обстоятельства, когда человек не имеет возможности заработать на жизнь, что угрожает его существованию. Иногда в экономической литературе под социальным риском понимается риск потери заработка в случае отсутствия спроса на труд или потери трудоспособности.

Предлагаемая нами трактовка социального риска – попытка наиболее полного учёта современных представлений по этой проблеме. Социальный риск – это вероятность полной или частичной потери вознаграждения, в т.ч. заработной платы, за личный труд в интересах общества в случае отсутствия спроса на такой труд или потери трудоспособности. Таким образом, социальный страховой риск – вероятность наступления такого страхового события, в результате которого возможна полная или частичная потеря работоспособности застрахованного лица или отсутствие необходимости в его труде.

Исходя из этого социальное страхование – специализированное страхование, связанное с конституционным обеспечением одного из прав человека, – права на труд. В этом его главное предназначение.

Страховые взносы – это своеобразная форма сбережений граждан в особых финансовых заведениях – социальных страховых фондах. Они обязательно вернутся в случае наступления страхового случая. При этом, благодаря принципу солидарности страхования, сумма взносов может быть меньше суммы страховой выплаты. Кроме этого главная привлекательность социального страхования еще и в том, что плательщик страховых взносов точно знает, где находятся его деньги и по каким правилам они к нему вернутся.

Этого нельзя сказать о налогах. Налоги – это источник финансирования расходов государства (государственного и местного бюджетов) на свое существование, как таковое. Следует признать, что если страховые взносы на социальное страхование будут поступать в бюджет, то соответствующие социальные страховые выплаты будут финансироваться из бюджета в той мере, в которой их невыплата будет дестабилизировать общество.

Решение этой проблемы – в полном разграничении этих понятий и окончательное их отнесение к тем сферам, в которых они применяются: налоги – в системе налогообложения, страховые взносы – в системе страхования, в том числе – социальном.

Страховой случай в социальном страховании как объект страхования (субъектами страхования являются страховщик, страхователь и застрахованное лицо) имеет двойкие свойства.

Первое – это *страхование от наступления* страховых случаев, а второе – *страхование в связи с наступлением* страховых случаев.

Исходя из этого, основные задания социального страхования можно определить как финансирование расходов на профилактику, уменьшение социальных рисков, с одной стороны, с другой – финансирование расходов на ликвидацию или смягчение последствий страховых случаев как объектов социального страхования. Такое положение наблюдается практически в каждом виде социального страхования, за исключением пенсионного, где пока еще не найдено средств предотвращения старости или преклонного возраста.

Страхованию от наступления (профилактике) страхового случая и страхованию в результате его наступления подлежат такие объекты (страховые случаи) социального страхования, как:

- безработица (повышение квалификации, подготовка и переподготовка кадров, дотации работодателям по различным социальным программам при приёме безработных – пособие по безработице, поиск работы и содействие при трудоустройстве, информационные и консультационные услуги, связанные с трудоустройством, помощь в случае смерти безработного или лица, пребывавшего на его иждивении);
- болезнь, временная нетрудоспособность (профилактика болезней в обязанности Фонда социального страхования в связи с временной трудоспособностью не входит, кроме оплаты путёвок в оздоровительные учреждения, в том числе детские, частичное содержание некоторых санаториев-профилакториев – оплата больничных листов, помощь при захоронении лиц, кроме умерших в результате несчастного случая на производстве, пенсионеров или безработных, похороны которых оплачиваются за счёт средств соответствующих фондов);
- несчастный случай на производстве, в том числе смертельный, и профессиональное заболевание (профилактика несчастного случая и профессионального заболевания, финансирование мероприятий по их предупреждению – страховые выплаты, компенсирующие потерю трудоспособности в результате несчастного случая или профессионального заболевания, финансирование лечебно-восстановительных процессов и восстановления трудоспособности потерпевших, финансирование трудоустрой-

ства инвалидов труда, домашнего ухода за ними в случае необходимости, наконец, обеспечение оплаты похорон умершего в результате несчастного случая или профессионального заболевания).

К объектам социального страхования (страховым случаям), только при наступлении которых осуществляются страховые выплаты, относятся:

- беременность и роды (помощь по беременности и родам, помощь при рождении ребёнка);
- материнство (помощь до достижения ребёнком трёхлетнего возраста);
- достижение пенсионного возраста, преклонный возраст, невозможность работать в результате несчастного случая вне производства (пенсии по возрасту, пенсии в связи со смертью пенсионера (потерей кормильца), пенсии по инвалидности).

Такая система социального страхования наиболее полно соответствует обеспечению конституционных прав граждан Украины¹. При этом основной упор сделан на активную социальную защиту населения – социальное страхование.

Определённые проблемы возникают с применением понятийного аппарата субъектов социального страхования. Ими в соответствии с действующим законодательством являются страхователи, страховщики, застрахованные лица или лица, в пользу которых осуществляется социальное страхование.

Страхователями в системе социального страхования законодательно определены работодатели и застрахованные лица. **Застрахованное лицо** – это лицо, которое подлежит общеобязательному государственному социальному страхованию и которое работает на условиях трудового договора (контракта), или лицо, обеспечивающее себя работой самостоятельно. **Страховщиками** в социальном страховании определены целевые страховые фонды. Проблемы возникают в том, что в данном случае законодательно искусственно ограничено участие в социальном страховании других страховых организаций негосударственных форм собственности. Это

¹ Статья 46 Конституции Украины: «Граждане имеют **право на социальную защиту**, которая включает право на обеспечение их в случае полной, частичной или временной потери трудоспособности, потери кормильца, безработицы по независимым от них обстоятельствам, а также в старости и в других случаях, предусмотренных законом. Это **право гарантируется общеобязательным государственным социальным страхованием** за счет страховых взносов граждан, предприятий, учреждений и организаций, а также бюджетных и других источников социального обеспечения; созданием сети государственных, коммунальных, частных заведений для ухода за неработоспособными. Пенсии, другие виды социальных выплат и помощи, которые являются основным источником существования, должны обеспечивать уровень жизни не ниже прожиточного минимума, установленного законом.»

делает невозможным привлечение негосударственного (частного) капитала к социальному страхованию и суживает возможности повышения степени социальной защищенности застрахованных лиц.

Кроме того существуют попытки в нормативно-правовых актах совместить термины «государственные целевые фонды» и «целевые страховые фонды», что порождает недоразумение среди финансовых специалистов при разработке, рассмотрении и утверждении государственного и местных бюджетов.

Классическим примером государственного целевого фонда является Пенсионный фонд Украины, созданный в 2002 году. Он осуществляет пенсионное обеспечение за счет обязательных сборов с предприятий, организаций и отдельных граждан, а также от разных финансово-хозяйственных операций, и является государственным исполнительным органом, деятельность которого регламентирует Кабинет Министров Украины.

Целевой страховой фонд распоряжается теми денежными средствами, которые аккумулированы только за счет страховых взносов, и деятельность которого регламентирует правление Фонда и действующее законодательство. Это принципиальная разница между этими фондами.

В связи с этим нами предлагается термин «страховщик в социальном страховании» определить следующим образом: «страховщик – фонд социального страхования и /или страховые компании любой формы собственности, которые осуществляют социальное страхование».

В отличие от активной – социальным страхованием – пассивной социальной защитой считается оказание государственной социальной помощи и содействие благотворительной социальной помощи

Социальная помощь – помощь государства определённому лицу или его семье, которые не имеют достаточных средств существования, для достижения ими гарантированных государством минимальных социальных стандартов (прожиточного минимума). Социальная помощь не зависит от трудовой деятельности лица, которое нуждается в ней, и осуществляется за счет местного, государственного бюджета или из добровольных пожертвований.

Основные особенности социальной помощи заключаются в том, что:

- её финансирование и выплаты обеспечиваются государственными и местными бюджетами;
- она оказывается отдельным категориям граждан, как правило, малоимущим, в соответствии с законодательством;
- при оценке прав на социальную помощь учитываются доходы и размеры личного имущества, но сбережения, как правило, во внимание не берутся;

- размер помощи определяется субъективно, исходя из степени обнищания и имеющихся бюджетных ресурсов (напоминает помощь попрошайкам и поэтому носит унижительный характер)

При этом цель выплаты социальной помощи – доведение уровня дохода лица, получившего право на её получение, до общественно определенного (прожиточного) минимума с учетом разных факторов (состав семьи, другие выплаты и т.п.). Именно к такому подходу привыкло большинство старшего поколения страны, всю жизнь надеявшегося на государство. Именно поэтому в Украине до сих пор сохранились рудименты советского социального страхования в виде фонда, в котором сосредоточено финансирование временной потери трудоспособности (больничных листов), предоставления помощи по беременности и родам, при рождении ребенка и похоронах. А медицинское страхование в полном объеме отсутствует.

Сегодня мы вынуждены констатировать, что предложения и проекты внедрения медицинского страхования как отдельного вида социального страхования, так и на базе вышеупомянутого существующего фонда, наталкивается на сопротивление как самого фонда, так и депутатских групп.

Разработка системы медицинского страхования была поручена Министерству здравоохранения Украины, которое предлагает использовать эту систему как дополнительный источник финансирования медицинской помощи (читай, Министерства) без решения главной задачи – внедрение медицинского страхования без нарушения конституционного требования о бесплатном медицинском обеспечении граждан страны.

Решение этой проблемы видится в создании единого фонда медицинского социального страхования, который бы решал проблемы оказания медицинской помощи в соответствии с вышеуказанной схемой.

Одним из тормозов внедрения полноценного медицинского страхования является проблема собственника страховых средств. Денежные средства, аккумулированные государством на социальное страхование, попадают в управление самодеятельным (по действующему законодательству Украины) фондам социального страхования, которые считают их своей собственностью и распоряжаются ими по своему усмотрению. Государство в их деятельность напрямую вмешиваться не может. Получается так, что государство собирает деньги со страхователей и застрахованных лиц и отдаёт их в распоряжение негосударственной организации. Этот парадокс существует благодаря несовершенству системы управления социальным страхованием в лице фондов государственного общеобязательного социального страхования.

Одним из парадоксов существующей системы является то, что директора исполнительной дирекции фонда социального страхования, работающего на профессиональной основе, назначает правление фонда, кото-

рое работает на общественных началах. Фактически директор приказом по фонду назначает самого себя. Это нивелирует ответственность директора исполнительной дирекции за результаты своей деятельности, кроме того человек, работающий на общественных началах, никогда не будет в полной мере отвечать за результаты профессиональной деятельности кого-то другого.

Государство может контролировать и влиять на деятельность фонда только через своих представителей в их правлениях, опять-таки работающих на общественных началах. Кроме этого Контрольно-ревизионное управление может контролировать правильность расходования средств, направленных на социальное страхование, а Государственный департамент надзора за соблюдением законодательства о труде может проверить обеспечение прав в социальном страховании застрахованных лиц. То есть государство практически устранено от постоянного контроля и влияния на работу фондов социального страхования, хотя является гарантом страховых выплат по социальному страхованию.

Отсутствие должного контроля и управления фондами социального страхования привело к повышенным затратам на содержание и функционирование фондов. Каждый фонд несёт одни и те же расходы по его функционированию. Это и регистрация предприятий – плательщиков взносов, и учёт застрахованных лиц, контроль за уплатой страховых взносов, которые обслуживает одна и та же организация – Государственное казначейство. Кроме того работники фондов являются государственными служащими, но при этом не финансируются из государственного бюджета.

Недостатки схемы управления фондами социального страхования, их раздутые штаты, участвовавшие случаи нецелевого использования денежных средств социального страхования требуют иного подхода к управлению социальным страхованием и, прежде всего, устранения вышеуказанных недостатков.

Предполагаются следующие основные пути совершенствования социального страхования, а именно: организационные. Объединение отдельных аналогичных функций фондов социального страхования через их сосредоточение либо в одном из существующих фондов, или во вновь созданной структуре на базе одного из фондов, например, на базе Пенсионного фонда. В нём наиболее развит персонифицированный учёт застрахованных лиц, наиболее полный реестр страхователей, чем в других существующих фондах социального страхования.

Совершенствование структуры социального страхования с размежеванием расходов на специальные функции фондов (обеспечение прав застрахованных лиц на страховые выплаты) и вспомогательные (обеспе-

ние работы самих фондов социального страхования). Пересмотр системы наблюдательных советов. В настоящее время членов наблюдательных советов достаточно много, работают они на общественных началах, заседают раз в квартал. Заслуживает внимания создание одного наблюдательного совета на всю систему социального страхования с повышением ответственности за принятое решение за счёт, например, частичной оплаты работы в этом совете.

Кадровые. Приём на работу директоров исполнительных дирекций фондов социального страхования на контрактной основе. Директор должен подписывать контракт с государственной властью на предмет гарантированного целевого использования аккумулированных государством средств на социальное страхование, а не назначать самого себя.

Влияние правления фондов социального страхования (работающего на общественных началах) на руководящий кадровый состав фондов должно ограничиваться, скорее, согласующими и контрольными функциями, чем прямым приёмом на работу. Опыт работы с общественными организациями показал, что пока ещё ни один институт общественного контроля и управления за профессиональной деятельностью своей эффективности не показал.

Финансовые. Повышение эффективности контроля за нецелевым использованием средств социального страхования. Контрольно-ревизионное управление не в состоянии установить постоянный контроль за использованием средств по назначению, да это и не входит в их функцию. Выход видится в привлечении как государственных контролирующих финансовых органов, например налоговой администрации, так и независимых, негосударственных организаций.

Повышение эффективности государственного надзора за соблюдением законодательства в сфере социального страхования. Государственный надзор за соблюдением законодательства сегодня осуществляет государственная сторона в правлениях фондов на общественных началах, Департамент государственного надзора за соблюдением законодательства о труде (только в части соблюдения прав застрахованных лиц). Фактически полного и всеобъемлющего государственного надзора по соблюдению законодательства в сфере социального страхования нет.

Названные основные пути совершенствования социального страхования направлены на решение следующих задач:

- создание стойкой и стабильной финансовой системы социального страхования для гарантированных страховых выплат застрахованным лицам за счёт страховых взносов;
- создание эффективной системы управления социальным страхованием при участии представителей трех сторон социального партнерства;

- усовершенствование системы выплат;
- установление действенного контроля за целевым использованием средств целевых страховых фондов;
- установление действенного контроля за соблюдением законодательства в социальной сфере.

Решению указанных проблем будет способствовать предлагаемая нами схема реорганизация управления фондами общеобязательного государственного социального страхования в Украине, отличительные особенности которой заключаются в следующем.

Организационные. Все одинаковые функции исполнительных дирекций фондов социального страхования объединяются в Администрации социального страхования, а за фондами социального страхования остаются функции непосредственной работы по материальному обеспечению прав застрахованных лиц в соответствии с действующим законодательством.

Наблюдательные советы фондов социального страхования объединены в один наблюдательный совет Администрации социального страхования, в котором представлены все стороны социального партнёрства. Наблюдательный совет контролирует соблюдение законодательства в сфере социального страхования, как Администрации, так и правлениями соответствующих фондов социального страхования. Он согласовывает и может предлагать кандидатуры на должности председателей правлений соответствующих фондов социального страхования и директора Администрации. Правления фондов социального страхования согласовывают и имеют право подавать на рассмотрение кандидатуры на должность директора исполнительной дирекции. Исполнительные дирекции фондов социального страхования работают по материальному обеспечению прав застрахованных лиц с соответствующими отделами по видам социального страхования местных филиалов Администрации. При этом функции обеспечения работы этих отделов возложены на управления и отделения непосредственно самой Администрации.

Кадровые. Директор администрации заключает контракт с Кабинетом Министров Украины или с государственным органом, отвечающим за государственную политику в социальной сфере (в данном случае с Министерством труда и социальной политики Украины), по согласованию с Наблюдательным советом Администрации. В случае нарушений условий контракта, при увольнении директора администрации согласование Наблюдательного совета не требуется. Директора исполнительных дирекций соответствующих фондов социального страхования являются заместителями директора Администрации и заключают контракт с Администрацией социального страхования.

Финансовые. Финансовая дисциплина субъектов социального страхования контролируется государством как гарантом материального обеспечения застрахованных лиц при наступлении страховых случаев, его представителями в лице Контрольно-ревизионного управления (периодические и целевые проверки), финансовых подразделений министерств и ведомств, подчинённых Кабинету Министров Украины, в частности, Министерству труда и социальной политики (постоянный контроль финансовой отчётности, периодические и целевые проверки).

Проверкой финансовой дисциплины будут заниматься также соответствующие подразделения Администрации и фондов социального страхования (платёжная дисциплина, правильность начисления страховых взносов, своевременность и отсутствие злоупотреблений при выплате страховой материальной помощи).

Поскольку регистрация страхователей и контроль за уплатой ими страховых взносов сосредоточены в одном месте, усиливается платёжная дисциплина плательщиков страховых взносов, увеличивается сумма их поступлений, как это показал проведенный эксперимент по объединению одинаковых организационных функций на базе отделений Пенсионного фонда Украины.

Увеличивается финансовая стабильность, а значит и гарантированность страховых выплат потому, что финансовые средства аккумулируются в одном месте – Администрации социального страхования. Упрощаются финансовые потоки и их оборот, так как страхователи и застрахованные лица уплачивают страховые взносы одному юридическому лицу – Администрации социального страхования, которая впоследствии разносит полученные денежные средства на субсчета фондов социального страхования в Государственном казначействе.

Повышенная эффективность государственного надзора за соблюдением законодательства в сфере социального страхования. Эффективность государственного надзора за соблюдением законодательства повышается сразу же при заключении контракта с директором Администрации, в котором предусматривается ответственность за такие нарушения, вплоть до увольнения. Такие же условия предусматриваются и при заключении контрактов с директорами исполнительных дирекций фондов социального страхования.

Кроме этого, государственный надзор за соблюдением законодательства осуществляется представителями государственной стороны в Наблюдательном совете Администрации социального страхования и в правлениях фондов социального страхования.

Надзор за соблюдением законодательства фондами социального страхования материальных прав застрахованных лиц выполняет Департа-

мент государственного надзора за соблюдением законодательства о труде. Общий надзор за соблюдением законодательства будет осуществлять Министерство труда и социальной политики Украины, как центральный орган управления, ответственный за государственную политику в социальной сфере Украины.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что альтернативы всеобщему социальному страхованию как наиболее полной социальной защиты трудящихся, повышенной гарантии материального обеспечения прав застрахованных лиц в Украине нет. Вопрос всеобщего медицинского страхования стоит на повестке дня, но в связи со сложившейся политической ситуацией его решение в практической плоскости достаточно затруднено.
