

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ В УСЛОВИЯХ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО СТАРЕНИЯ УКРАИНЫ

Проанализированы проблемные вопросы системы государственных финансов в процессе демографического старения. Предложены пути регулирования социально-экономических аспектов в условиях старения населения.

Ключевые слова: финансы, бюджет, демографическое старение.

Старение населения – это глобальное явление, в равной степени неизбежное и прогнозируемое, представляет собой неотъемлемую составную часть естественного процесса демографического развития. Попытки абстрагироваться от него бесперспективны – обществу необходимо адаптироваться к происходящим и грядущим изменениям возрастного состава, причем постепенность старения открывает в целом неплохие возможности для этого. Серьезные проблемы и в экономике, и в обществе провоцирует как раз не само явление, а отсутствие адекватной адаптации политики, психологического климата и экономических возможностей.

Важно, что старение, вызывающее комплексное изменение общества, открывает и новые возможности. Пожилых людей нельзя рассматривать как пассивных личностей, обеспечение жизнедеятельности которых отягощает государственные финансы и превращается в конечном счете в тормоз экономического развития. Они активно участвуют в жизни общества, усиливают его трансформацию, делают возможной взаимосвязь традиций и новаций.

Вместе с тем проблема социального обеспечения в странах прогрессирующего демографического старения превратилась в “бомбу замедленного действия”. Это связано, главным образом, с так называемой демографической нагрузкой, то есть со всевозрастающей разницей в соотношении численности лиц пенсионного и трудоспособного возрастов. Совокупные нефондированные пенсионные обязательства* значительной части европейских стран достигают 20 % ВВП, причем нет никаких предпосылок не только для снижения, но даже для стабилизации этого показателя. Конечно, решающую роль играет возрастная структура населения и пенсионный возраст, законодательно установленный десятилетия назад в абсолютно иных демографических и экономических условиях, то есть именно демографических условиях, сложившихся в результате долговременных целенаправленных действий по снижению смертности**. И, вероятно, постепенное ухудшение ситуации в течение достаточно длительного периода заставляло власть задумываться над рисками пенсионного обеспечения в рамках солидарных систем и дополнять их обязательными и добровольными накопительными схемами. Однако стремительное развитие глобального финансового кризиса многократно обострило проблемы пенсионного обеспечения и вследствие этого проблемы, связанные с демографическим старением в целом, в первую очередь из-за невосребованности так называемых длинных денег, которые стало невозможно достаточно выгодно инвестировать. В результате проблемы распределительных пенсионных систем хронологически совпали с проблемами инвестирования средств накопительных фондов.

Нагрузка на бюджет, которую обычно связывают с процессами старения, в значительной мере корректируется особенностями социальной политики, в первую очередь, пенсионным возрастом и системой социальной поддержки пенсионеров. Никим образом не пытаясь ущемить права пожилых людей на достойную – в материальном и моральном аспектах – жизнь, нужно отметить настоятельную необходимость согласования интересов разных поколений. Дело в том, что социально-экономические, политические и психологические проблемы старения выходят далеко за пределы сферы государственных финансов – их можно понять лишь в контексте справедливости в отношении разных поколений. Если одно поколение (речь идет о молодом контингенте трудоспособного возраста) вынуждено

* Связанные с текущим обеспечением пенсионеров в рамках так называемой солидарной системы.

** Чрезвычайно важно сохранение в течение десятилетий рождаемости на уровне, не обеспечивающем даже простого воспроизводства поколений, но, как и снижение смертности, это явление представляет собой закономерное и неизбежное следствие цивилизационного прогресса.

нести дополнительное бремя обеспечения другого поколения (старшего контингента трудоспособного и послетрудоспособного возрастов), оно постарается избежать этого даже путем нарушения законодательства. Оно либо потребует отмены прошлых обещаний, либо не будет работать, либо перестанет платить налоги, а самые талантливые люди просто уедут из страны. Все попытки компенсировать недостаточность поступления денег (то ли в бюджет, то ли в фонды обязательного социального страхования) за счет повышения налогов, включая взносы на социальное страхование, оказались безрезультатными. Именно поэтому в настоящее время наиболее распространена практика снижения предельных налоговых ставок и расширения за счет этого совокупности налогоплательщиков. Нужно отметить, что многочисленные исследования систем налогообложения показывают, что связь не так проста, как кажется на первый взгляд. Снижение ставки налога с заработной платы приводит к росту налоговых поступлений только в том случае, если темп прироста брутто-зарплаты превышает темп снижения налоговой ставки [3]. Так, например, при брутто-зарплате в 1000 единиц и снижении ставки налога с 36 до 18 % эффект будет достигнут при условии, что зарплата вырастет до 1190 единиц, или на 19 %.

Следовательно, в контексте не столько сиюминутных, сколько перспективных потребностей чрезвычайно важна оценка изменений налоговых систем, необходимых для достижения “баланса поколений”. Базой для расчета в этом случае являются:

- существующие демографические, экономические, политические и социально-психологические условия;
- так называемые счета поколений, которые представляют собой сумму всех будущих чистых налогов (то есть уплаченных налогов за исключением полученных трансфертных платежей), которые граждане определенного года рождения будут выплачивать на протяжении всей жизни при сохранении текущей налоговой политики.

Оценки, выполненные Н. Фергюсоном [1], показывают, что, например, для достижения искомого баланса девяти странам Европейского Союза необходимо сократить государственные расходы более чем на 20 %.

Вместе с тем, как подчеркивают Л. Котликофф и С. Бернс, для правильного учета финансовых обязательств государства к так называемому официальному долгу необходимо прибавить совокупные обязательства по финансированию систем социального страхования, медицинского обслуживания, льгот, пособий и прочих социальных трансфертов [2]. При этом расчеты необходимо выполнять с учетом будущих доходов и расходов всех живущих в стране. Это означает необходимость учета тех материальных и духовных благ, которые будут произведены всеми ныне живущими людьми в течение всей их жизни (скажем, до достижения ими 65–70 лет), и тех затрат по их социальной и медицинской поддержке, которые потребуются в течение как трудового, так и пенсионного периода жизни. Понятно, что львиная доля затрат в условиях демографического старения неминуемо ложится на самые младшие поколения – тех, кто только начал платить налоги и взносы, и тех, кому это еще предстоит.

Взаимное влияние старения населения, экономических и социальных процессов обусловлено, главным образом, ролью населения как производителя и потребителя материальных и духовных благ.

С одной стороны, не только численность, но и возрастной показатель населения оказывает воздействие на структуру и объем потребностей в социальных услугах, включая медицинские, образовательные, рекреационные; на потребности в жилье, занятости и т. д. Соответственно изменения возрастной структуры, в частности старение населения, меняют эти потребности.

Меняется также характер отношений между поколениями. При одновременной жизни трех – четырех поколений семьи связи между ними полностью разрушаются, представители этих поколений часто живут в разных странах и не встречаются годами. Формируется одиночество людей пожилого возраста, что усиливает требования к их общественной поддержке – функции младших поколений в полинуклеарных семьях переносятся на младшие поколения в обществе.

Все большую часть бюджета и ВВП приходится расходовать на социальные нужды, вследствие чего от недостатка финансирования страдают другие сферы деятельности государства, направленные на благосостояние младших поколений.

Ситуация, несомненно, осложняется экономическим кризисом. Некоторым странам удалось аккумулировать определенные ресурсы в предкризисный период и обеспечить хотя бы минимальный запас прочности. К сожалению, Украина не смогла использовать возможности периода экономического роста для упреждающего накопления необходимых средств, реформирования системы социальной поддержки населения, медицинского обслуживания, образования и т. п.

Основными сферами обеспечения надлежащего уровня жизни пожилых людей являются:

- образование;
- занятость;
- пенсионное обеспечение;
- социальная поддержка;
- медицинская помощь.

От уровня эффективности работы институций в каждой из этих сфер, эффективности их взаимодействия и соответственно наличия некоего синергетического эффекта зависит справедливость в отношении как представителей старших поколений, так и работающего контингента. Необходимо, однако, понимать, что единственной гарантией успеха остается поступательное экономическое развитие, рост (физический, а не монетарный) объемов производства товаров и услуг, так как в любом случае обеспечение потребностей неработающего контингента так или иначе связано с перенесением части потребления с сегодняшнего дня на будущее. Если же на будущее ничего не отложено и объемы производства (в широком смысле) не растут, система обеспечения населения старшего возраста *a priori* не может быть эффективной.

В то же время экономическое развитие, в частности, построение современной постиндустриальной экономики, снимает барьеры для расширения верхних возрастных границ занятости – все меньше требуется физических усилий, на которые уже не способны лица пожилого возраста. Однако быстрый и всеускоряющийся процесс старения знаний и квалификаций настоятельно требует массового распространения систематического повышения квалификации, приобретения новых знаний и даже получения новой профессии в течение трудовой деятельности. Это же предполагает удлинение начального периода обучения и повышает возраст фактического начала трудовой деятельности. Таким образом, изменения в экономике значительно усиливают процесс старения рабочей силы.

Одновременно расширение системы социальных гарантий и социальной поддержки населения очень часто провоцирует часть людей, уже заработавших право, скажем, на пенсию, прекращать экономическую деятельность, даже если сохраняется некоторая остаточная трудоспособность.

Следовательно, экономическое развитие не только создает необходимый финансовый базис, но и изменяет практически все условия жизнедеятельности населения пожилого возраста, качество его жизни в целом, причем не обязательно так же, как и младшим поколениям.

Разумеется, общество не может предоставлять преференции каким-то отдельным группам населения – идеи социальной справедливости, устойчивого человеческого развития и интеграции требуют обеспечения всем группам и социальным слоям равного доступа ко всем видам ресурсов (экономическим, экологическим, информационным, политическим). Именно поэтому требования удовлетворения потребностей лиц старшего возраста не должны противоречить аналогичным требованиям, относящимся, например, к детям или работающим.

Стареющая Украина в стареющем мире. История человечества еще не знала таких тектонических демографических сдвигов – в большей или меньшей степени они затрагивают все страны мира и все без исключения слои общества. На протяжении XXI в. доля пожилых (старше 60 лет) и старых (старше 75 лет) людей будет неуклонно расти. Остановить этот процесс, как свидетельствует опыт последних столетий, невозможно. И нужно отметить,

что процесс старения неминуемо и в дальнейшем будет изменять наш мир на семейном (личностном), национальном и межнациональном уровнях, сферу экономики, финансов, медицины, сферу обслуживания и культуры, психологию и потребности человечества.

Именно старением принято объяснять возникновение межпоколенческих проблем фискальной и социальной политики, высокой социальной нагрузки на государственные финансы. И в Украине в таких случаях ссылаются на чрезвычайно высокий уровень демографического старения, обусловленный сохранением в течение длительного времени рождаемости на едва ли не самом низком уровне в мире. Действительно, уровень рождаемости в Украине с середины 1960-х годов не обеспечивает даже простого воспроизводства населения (табл. 1)*, и демографическая пирамида с течением времени превратилась в демографический ромб.

Таблица 1

Динамика суммарного коэффициента рождаемости

Год	Украина	Польша	Венгрия	ЕС-27
1960	2,27	...	...	...
1965	1,94	...	...	...
1970	2,10	2,20	2,00	...
1975	2,06	...	...	...
1980	1,94	2,30	1,90	1,80
1985	2,02	...	...	1,63
1990	1,85	2,04	1,84	1,62
1995	1,40	1,80	1,57	1,47
2000	1,12	1,37	1,33	1,53
2005	1,21	1,24	1,32	1,57
2010	1,43	1,38	1,26	1,63

Источник: European health for all database [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.data.euro.who.int/hfadb.

Однако чрезмерно высокий уровень преждевременной смертности, особенно мужчин и сельского населения, приводит к тому, что до подлинной старости в Украине доживает сравнительно небольшая часть населения. По средней ожидаемой продолжительности жизни при рождении Украина уже давно утратила некогда передовые позиции (табл. 2) и ныне занимает предпоследнее место в Европе и Центральной Азии. К сожалению, устойчивые (в контексте десятилетий) тенденции роста смертности наиболее активных в демографическом и экономическом смысле возрастов характерны только для Украины и России. И это накладывает отпечаток на возрастной состав, в частности на удельный вес стареющего населения.

Таблица 2

Динамика средней ожидаемой продолжительности жизни при рождении (оба пола), лет

Год	Украина	Польша	Венгрия	ЕС-27
1960	70,17	...	...	...
1965	71,51	...	...	...
1970	70,65	69,98	69,30	...
1975	70,05	71,10	69,48	...
1980	69,44	70,36	69,12	74,54
1985	69,81	70,64	69,15	75,36
1990	70,32	71,01	69,45	76,32
1995	66,70	72,01	70,05	77,37
2000	67,63	73,86	71,93	78,62
2005	67,25	75,12	73,02	79,85
2010	70,27	75,91*	74,45*	80,96

* Данные 2009 г.

Источник: European health for all database [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.data.euro.who.int/hfadb.

* При существующем уровне детской смертности для простого воспроизводства суммарный коэффициент рождаемости должен составлять 2,13–2,15.

Говоря о проблемах, связанных с демографическим старением, нужно очень четко конкретизировать возрастные границы, разделяющие население. На практике это имеет значение для дифференциации медицинской и социальной помощи, обеспечения доступности занятости и т. п. Решающую роль в этом играет способность к самообеспечению и ее изменение с возрастом.

В соответствии с классификацией Европейского регионального бюро ВОЗ разграничиваются следующие периоды: пожилой возраст – у мужчин с 60 (у женщин с 55) до 75 лет; преклонный возраст – с 75 до 90 лет; долгожительство (старческий возраст) – после 90 лет.

Конечно, изменения возрастной структуры населения Украины впечатляют – доля пожилых людей возросла за столетия в 2,9 раза (табл. 3). Однако в соседних Польше и Венгрии этот рост не менее впечатляющ (в 3,8 и 2,6 раза соответственно). К тому же до последнего времени в Польше удельный вес населения в возрасте 75 лет и старше был ниже, чем в Украине. В целом же доля людей пожилого возраста – а речь идет именно о той группе, которая действительно нуждается в поддержке общества, – в нашей стране существенно ниже, чем в странах ЕС.

Таблица 3

**Динамика удельного веса населения в возрасте 75 лет и старше
в общей его численности, %**

Год	Украина	Польша	Венгрия	ЕС-27
1960	2,12	1,67	2,78	...
1965	2,67	1,93	3,16	...
1970	2,96	2,25	3,47	...
1975	3,32	2,75	4,05	...
1980	3,87	3,43	4,51	...
1985	4,46	3,89	4,96	5,54
1990	5,15	4,16	5,58	6,12
1995	4,50	4,29	5,76	6,63
2000	4,86	4,42	5,83	6,95
2005	6,08	5,47	6,69	7,45
2010	6,14	6,39	7,33	8,21

Источник: European health for all database [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.data.euro.who.int/hfadb.

Очень похожи и показатели, относящиеся к населению в возрасте 60 лет и старше (табл. 4). Значительная часть людей этого возраста сохраняет и трудоспособность, и жизненную активность. Ведь 70,3 % (Украина, 2010) их совокупности составляют люди 60–74 лет. Многие пенсионеры в течение 5–10 лет продолжают работать. Следовательно, проблемы, обусловленные демографическим старением, в Украине не острее, чем в европейских странах, а наоборот – существенно мягче. К сожалению, эти преимущества неминуемо будут утрачиваться, а возможности максимального использования потенциала старших поколений – уменьшаться.

Таблица 4

**Динамика удельного веса населения в возрасте 60 лет и старше
в общей его численности, %**

Год	Украина	Польша	Венгрия	ЕС-27
1960	10,64	9,17	13,77	...
1965	12,19	10,86	15,52	...
1970	13,93	12,62	17,05	...
1975	15,79	13,83	18,50	...
1980	15,53	13,19	17,06	...
1985	16,23	13,77	18,03	18,05
1990	18,33	14,79	18,91	18,99
1995	18,43	15,78	19,54	19,89
2000	20,75	16,69	20,14	21,30
2005	20,76	17,13	21,31	21,77
2010	20,69	19,08	22,50	23,16

Источник: European health for all database [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.data.euro.who.int/hfadb.

Обязательство 3 региональной стратегии осуществления международного плана действий по проблемам старения предполагает содействие равноправному и устойчивому экономическому росту в ответ на проблемы старения населения. Такой рост гарантирует доступность ресурсов для обеспечения нужд пожилых людей, помогает удерживать финансовую стабильность системы социальной помощи, включая пенсионный компонент. К сожалению, глобальный цивилизационный кризис, затронувший в первую очередь финансово-экономическую сферу, значительно сузил возможности устойчивого развития, и большинство стран, вынужденных экономить бюджетные средства, прибегли к сокращению пенсионных прав, ограничению государственного финансирования различных социальных программ, включая медицинскую помощь.

В Украине, несмотря на поистине катастрофическое (на 15 %) падение и без того низкого ВВП в 2009 г., видимого ограничения государственных социальных затрат не произошло. Отчасти это связано с невысоким уровнем жизни населения, особенно старшего возраста, отчасти – со сложной политической ситуацией и традиционно активным участием пенсионеров во всех избирательных кампаниях.

Сейчас трудно оценить экономические, социальные и политические последствия принятого решения. Однако можно проследить изменения занятости, уровня жизни и социальной поддержки пожилых людей.

Необходимость покрытия пенсионных и других социальных расходов в Украине в условиях достаточно высокого уровня демографического старения и распространенности социальных программ детерминирует усиление налоговой нагрузки на сектор как финансовых и нефинансовых корпораций, так и домохозяйств. Это, в свою очередь, не только обуславливает рост объемов государственного долга с соответствующими инфляционными последствиями, но и ограничивает инвестиционное развитие экономики страны.

Возможности реструктуризации и модернизации экономики в период экономического подъема 2000–2007 гг., к сожалению, не были использованы. Экономический рост обеспечивался реализацией весьма высокого экспортного потенциала благодаря мировой конъюнктуре, использовались устаревшие (и морально, и физически) мощности, консервировалась неэффективная структура экономики, неминуемо соответствовала ей и структура занятости. По сути, экономический рост был обусловлен не системными реформами, а благоприятной мировой конъюнктурой, и поэтому динамика оказалась нестабильной [4]. Результаты экономического роста распределялись несправедливо, что не всегда отражала официальная статистика. Так, уровень неравенства, в частности неравенства пенсионеров по отношению к другим социальным группам, рассчитанный по данным официальной статистики, даже снизился, причем коэффициент корреляции этих двух показателей составляет 64,1 %.

Доля неравенства населения разных поколений в общем колеблется от 1,1 % в 2009 г. до 7,2 % в 2003 г. (рис. 1). Очевидно, что экономический рост сопровождается повышением этого показателя, то есть благоприятная экономическая конъюнктура отражается в опережающем росте зарплат, от которого заметно отстают рост пенсий. В предвыборные годы стремление власти заручиться поддержкой наиболее активной части электората трансформируется в опережающий рост пенсий, а следовательно – в заметное снижение доли межпоколенческой вариации доходов в общей.

Экономические процессы в Украине с началом мирового кризиса развиваются в условиях соединения внутренних противоречий с неблагоприятной мировой конъюнктурой. Украине в течение длительного времени присуще обострение противоречий между капитализацией экономики, стремлением к повышению экономической эффективности, с одной стороны, и объективной необходимостью социализации экономики, обеспечения более справедливого распределения не только (скорее, не столько) ресурсов, доходов и собственности, сколько непосредственных результатов экономических процессов – с другой. Дело в том, что проблемой в глазах большинства украинцев является не вообще неравенство (хотя оно, безусловно, тоже провоцирует социальное напряжение), а его необоснованность, несправедливость. И это абсолютно адекватно отображается в общественном сознании. Так, по мнению украинцев, факторы достижения успеха в Украине коренным об-



Рис. 1. Динамика неравенства населения разных поколений в Украине (коэффициент Джини), %

Источник: Расчеты Института демографии и социальных исследований им. М. В. Птухи Национальной академии наук Украины по данным Государственной службы статистики Украины.

разом отличаються від дійсуючих за рубежом, від особистості вимагається переважно наявність рідственних зв'язів і вміння обходити закон, а в розвинутих країнах – високий інтелект і хороше освітання (табл. 5). Неминуємим наслідком такої впевненості є впевненість в несправедливому характері нерівності в Україні.

Таблица 5

Оценка украинцами основных факторов успеха, %

Показатель	В Украине	В развитых странах
Влиятельные родственники	51,1	12,9
Происхождение из семьи с высоким социальным статусом	37,9	24,3
Состоятельные родители	36,5	15,5
Способность обходить закон	33,1	5,4
Высокий интеллект, способности	30,3	56,4
Хорошее образование	25,8	49,3
Умение распоряжаться деньгами	14,4	23,9
Хорошее здоровье	27,6	23,1

Источник: Українське суспільство 1992–2010. Соціологічний моніторинг.

Упомянутое ухудшение экономического положения Украины в 2008–2009 гг. обусловило обострение ситуации и в социальной сфере. Результатом высокой восприимчивости украинской экономики к влиянию мирового кризиса стало сокращение внешнего и внутреннего спроса на отечественную продукцию. При этом даже улучшение конъюнктуры на мировом рынке металлургической продукции в 2010 г. не привело к существенному улучшению позиций отечественной металлургии. В свою очередь, сокращение экспортного потенциала значительно ограничило финансовые возможности выполнения задекларированных социальных обязательств государства. В результате сокращения платежеспособного спроса на внутреннем потребительском рынке уменьшилась доля машин и оборудования, товаров длительного пользования, то есть произошло сужение емкости внутреннего рынка.

Существенно осложняет преодоление кризиса сокращение объемов капиталовложений, в первую очередь прямых иностранных инвестиций. Это неминуемо обостряет риски ограничения возможностей продуктивной занятости населения и соответствующего снижения доходов от занятости и наполнения фондов обязательного социального страхования, главным образом, пенсионного.

Ограниченность числа платежеспособных заёмщиков на финансовом рынке обуславливает преимущественную направленность банковских средств не в реальный сектор, а в государственные ценные бумаги. Закономерным следствием этого являются нестабильность динамики экономического развития, сужение базы налогообложения и снижение налоговых поступлений.

В конечном счете доходы бюджета значительно уменьшились на фоне роста его расходов [7]. Невозможность сокращения объема государственных социальных обязательств вызвала закономерное в этих условиях снижение расходов на экономическую деятельность.

Социальная поддержка престарелых. Система социальной поддержки пожилых людей в Украине состоит из пенсионного обеспечения, льгот, социальных услуг, включая медицинскую помощь, сохранение доступности занятости (рис. 2). К сожалению, в зачаточном состоянии находится система образования лиц пожилого возраста, нет и практики организации их контактов и времяпрепровождения; даже привлечение их к волонтерской деятельности, хотя и показало свою эффективность на уровне пилотных проектов, все еще не получило должного распространения.



Рис. 2. Составные части системы социальной поддержки пожилых людей в Украине

Составлено автором.

Акцент на социальную поддержку именно престарелых приводит к тому, что на фоне высоких в целом государственных затрат на социальную защиту населения (21,3 % ВВП в 2011 г.)* их функциональная структура существенно отличается от присущей странам ЕС (табл. 6). В Украине непропорционально высока доля расходов, связанных с поддержкой престарелых. Прежде всего речь идет о финансировании пенсий, но важную роль играют также затраты по разнообразным многочисленным льготам. Конечно, в абсолютном выражении эта помощь не идет ни в какое сравнение с тем, что получают престарелые в экономически развитых странах, но, тем не менее, искривление структуры социальных трансфертов означает ничтожную поддержку, например больных, социально отверженных и безработных.

Льготы. Наименее учитываемым и контролируемым в Украине является сектор льгот, чрезвычайно разнообразных и предоставляемых весьма широкому кругу пользователей. Наиболее распространены льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг, квартирной платы, электроэнергии, газа, телефона, услуг вневедомственной охраны, медицинской помощи и лекарств, рекреации, бесплатного проезда по территории Украины всеми видами транспорта и т. д. Например, государство полностью компенсирует расходы на оплату жилья, жилищно-коммунальных услуг, использованной электроэнергии и газа, стационарного телефона лицам, имеющим особые заслуги перед Родиной или особые трудовые заслуги,

*Предварительные данные.

Функциональная структура социальных трансфертов, %

Вид трансфертов	ЕС-2009	Украина-2010
Помощь в связи с болезнью и медицинским обслуживанием	29,6	18,3
Поддержка инвалидов	8,0	1,2
Поддержка лиц пожилого возраста	39,0	66,6
Помощь иждивенцам, пережившим смерть кормильца	6,0	0,8
Поддержка семьи, детей	8,0	9,0
Пособие по безработице	6,0	1,8
Помощь на содержание жилья	2,0	2,0
Поддержка социально отверженных лиц	1,4	0,3

Источник: Национальные счета социальной защиты (НССЗ) в Украине / Государственная служба статистики Украины.

инвалидам Второй мировой войны. В полной мере эти льготы распространяются на всех проживающих вместе членов семьи.

Льготы предоставляются ветеранам труда, участникам войны, “детям войны”, одиноким гражданам пожилого возраста и т. п. Суммарная стоимость всех видов льгот превышает финансовые возможности государства. Поэтому определенная часть льгот предоставляется не в полном объеме или вообще только декларируется. Как правило, ограничения касаются не отдельных видов льгот, а отдельных категорий их получателей, причем далеко не всегда приоритет имеют самые нуждающиеся.

В Украине давно ведется дискуссия о предоставлении большей части льгот по принципу адресности, поскольку работающие пенсионеры вполне в состоянии оплачивать значительную часть услуг. Однако особенности Конституции Украины не позволяют снижать социальные стандарты, и все неоднократные попытки правительств приостанавливать или отменять льготы, ранее предоставлявшиеся, отменяются решениями судов.

Социальные услуги. Из 34 видов социальных услуг, предоставляемых населению Украины, лица пожилого возраста (21 категория получателей) могут пользоваться 26 видами (76,5 %) услуг. Среди них наиболее распространены:

- ежегодное медицинское обследование и диспансеризация (15 категорий);
- бесплатное зубопротезирование (14 категорий);
- помещение в государственные / коммунальные учреждения социальной защиты интернатного типа (11 категорий);
- бесплатное оказание услуг социально-бытового характера (10 категорий);
- бесплатное либо льготное обеспечение протезами (пять категорий);
- бесплатное либо льготное обеспечение техническими или иными средствами (четыре категории);
- профессиональная ориентация/профессиональное обучение (четыре категории);
- медицинский патронаж по месту проживания (три категории).

Среди пожилых получателей социальных услуг наиболее многочисленную группу составляют ветераны труда (375 тыс. чел.), а максимальное количество видов социальных услуг закономерно получают инвалиды (17 тыс. чел.) и одинокие граждане пожилого возраста (9 тыс. чел.).

Социальные услуги в Украине предоставляют преимущественно государственные структуры. Активно привлекаются к этой деятельности безработные по программам общественных работ. В последнее время распространилось движение по передаче части функций в оказании социальных услуг негосударственным, в первую очередь, некоммерческих организаций, например, на условиях публично-частного партнерства или государственного заказа. Предполагается, что привлечение частных поставщиков даст возможность расширить спектр предоставляемых услуг и повысить их качество и доступность.

Особенно это важно в сельской местности и малых городах. Там гораздо ниже обеспеченность соответствующими кадрами, территориальная отдаленность от поставщика

услуги до ее потребителя, наконец, намного ниже доходы населения, что не позволяет покупать необходимую услугу.

Поэтому на фоне более или менее благополучных средних по стране показателей доступности социальных услуг меньше оптимизма внушает государственная поддержка пожилых людей в малых городах и селах.

Обеспечение занятости пожилых людей. Участие в трудовой деятельности не только способствует экономической самодостаточности лиц старшего возраста, но и препятствует их социальному отторжению, связанным с этим систематическим стрессам, психологической неудовлетворенности и, в конечном счете, – преждевременной смерти. Именно в процессе занятости максимально используются знания, профессиональный и жизненный опыт, мудрость старшего поколения, то есть имеющийся в обществе потенциал наращивания социального капитала. Поэтому Лиссабонской стратегией для стран ЕС установлен целевой ориентир занятости населения 55–64 года на уровне 50 % [9]. В Украине, в связи со значительно более ранним пенсионным возрастом (55 лет – для женщин и 60 лет – для мужчин)*, достичь такого уровня занятости без соответствующих законодательных изменений практически невозможно. Хотя формальных ограничений занятости пенсионеров нет и, более того, работодатель не может уволить наемного работника в связи с достижением пенсионного возраста, при массовых сокращениях, типичных для периода экономического кризиса, наличие гарантированного источника дохода, как правило, учитывается. Новую же работу найти очень трудно не только в пенсионном, но и в предпенсионном возрасте. Кроме того, зачастую по достижении пенсионного возраста лица, имеющие удовлетворяющие их пенсии, добровольно оставляют работу – особенно распространена такая практика среди женщин, обремененных семейными обязанностями. Поэтому более низкий официальный пенсионный возраст в Украине требует корректировки показателей, установленных для стран ЕС.

По данным обследования экономической активности населения Украины в 2011 г. уровень занятости населения 55–64 года составлял 39,7 %, в том числе 55–59 лет – 49,5 % (мужчин – 64,1 %)**. В целом, судя по данным обследований рабочей силы, ежемесячно проводимых Государственной службой статистики Украины, сохранялся достаточно стабильный уровень занятости населения так называемого первого пенсионного пятилетия. Более того, глобальный кризис сопровождался некоторым ростом занятости (табл. 7), главным образом, за счет сохранения своих рабочих мест. Следовательно, можно говорить о достижении поставленной цели по формальным признакам.

Ситуация, однако, коренным образом меняется при обращении к диверсифицированным данным – 34,4 % занятых женщин 55–59 лет и 44,8 % занятых мужчин 60–64 года составляют работающие в неформальном секторе. Это означает куда меньшую степень социальной защиты на рабочем месте, крайне низкую зарплату, неудовлетворительные условия труда.

Таблица 7

Динамика занятости лиц пожилого возраста

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Численность занятых, тыс. чел.</i>							
Женщины 55–59 лет	534,5	553,0	578,4	611,5	669,6	673,2	660,5
Мужчины 60–64 лет	296,5	240,1	229,3	239,5	275,3	299,9	339,5
<i>Уровень занятости, %</i>							
Женщины 55–59 лет	37,4	35,5	35,6	36,3	38,5	39,0	38,4
Мужчины 60–64 лет	32,0	30,6	31,0	31,5	32,6	31,6	32,0
<i>Удельный вес занятых в неформальном секторе, %</i>							
Женщины 55–59 лет	33,7	34,7	35,1	33,4	35,1	32,8	34,4
Мужчины 60–64 лет	44,8	47,4	47,5	44,7	44,4	44,1	44,8

Источник: Расчеты Института демографии и социальных исследований им. М. В. Птухи Национальной академии наук Украины по данным Государственной службы статистики Украины.

* Фактический возраст выхода на пенсию составляет 58,5 года для мужчин и 54 года для женщин.

** Официальный пенсионный возраст в Украине – 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин.

Львиная доля занятых в неформальном секторе – это лица, проживающие в сельской местности, фактически не имеющие работы и живущие за счет реализации продукции, произведенной на своем приусадебном хозяйстве, – занятые в личном подсобном сельском хозяйстве. К сожалению, методика МОТ в данном случае не пригодна для использования в Украине, как, вероятно, и в других бывших советских республиках.

Как ни парадоксально, максимальный удельный вес занятых в неформальном секторе наблюдался в предкризисные 2006–2007 гг., когда в стране был достаточно высок неудовлетворенный спрос на рабочую силу.

Пенсионное обеспечение. Проблемы пенсионного обеспечения в Украине являются наиболее острыми среди всего комплекса проблем социальной поддержки населения. Их существование обусловлено несколькими причинами:

- высоким уровнем демографического старения;
- низким пенсионным возрастом (после достижения пенсионного возраста средняя продолжительность жизни женщин превышает 23 года, а мужчин – 14);
- широким распространением прав на более ранний пенсионный возраст (известные в стране списки профессий № 1 и № 2 – по первому пенсия назначается на 10, а по второму – на 5 лет раньше общего пенсионного возраста, и список профессий, по которому назначается так называемая пенсия за выслугу лет);
- широким распространением прав на повышенный по сравнению со страховыми взносами размер пенсии (перечень из шести профессий, принадлежность к которым обеспечивает получение пенсии в размере 80 – до недавнего времени 90 % – последнего перед оформлением пенсии заработка, пенсия по некоторым из этих профессий систематически пересчитывается одновременно с повышением должностных окладов);
- высоким уровнем тенизации экономики и заработков, с которых должны уплачиваться взносы на общеобязательное пенсионное страхование;
- низким уровнем легальных заработков, не позволяющих обеспечить приемлемый уровень жизни пенсионерам даже при высоких ставках взносов на обязательное социальное страхование;
- практически полным отсутствием иных – кроме пенсии из солидарной системы и различных видов социальной помощи – источников доходов пенсионеров.

В сочетании со стопроцентным охватом населения пенсионными программами* все это создает достаточно сложные проблемы в сфере государственных финансов в контексте как налогообложения, так и расходования средств.

В Украине де-юре действуют два уровня пенсионного обеспечения – солидарный и добровольный накопительный. Однако их соотношение в материальном обеспечении пенсионеров убедительно доказывает, что де-факто по-прежнему ограничивается выплатами по системе “PAYASYOUGO”. Если совокупные активы НПФ составляют 1,5 млрд грн, то бюджет Пенсионного фонда Украины (солидарная система) достигает 200 млрд.

Коэффициент замещения утраченных доходов в связи с выходом на пенсию** в Украине достаточно высок (максимальный – 57 % – зафиксирован на начало 2009 г., а на начало 2012 г. коэффициент замещения составил 46 %), если учесть, что фактически в стране действует только солидарная система пенсионного обеспечения (рис. 3). Поскольку количество пенсионеров практически равно количеству плательщиков взносов (то есть каждый застрахованный работник из своих взносов полностью финансирует пенсию одному пенсионеру), а фактическая ставка взноса на общеобязательное пенсионное страхование – 33 % заработной платы, выплаты из солидарной системы могут обеспечить коэффициент замещения на уровне 33 %. Остальное (13 % на начало 2012 г.) дотируется из бюджета страны. Пенсии большинства лиц в возрасте 70+ не слишком различаются по размеру, поскольку трудовой стаж сформирован в условиях обязательной занятости, что вызвало превышение так называемого нормативного стажа на 15–20 лет, и примерно одинаковой зарплаты. Значительно более высоки пенсии так называемых молодых пенсионеров (особенно мужчин в возрасте 60 + 65 лет), получавших гораздо большие зарплаты. В целом на относительно

* При отсутствии права на так называемую трудовую пенсию лица пожилого возраста получают социальную пенсию, которая, так же как и трудовая, не может быть меньше прожиточного минимума.

** Соотношение средней пенсии со средней зарплатой.

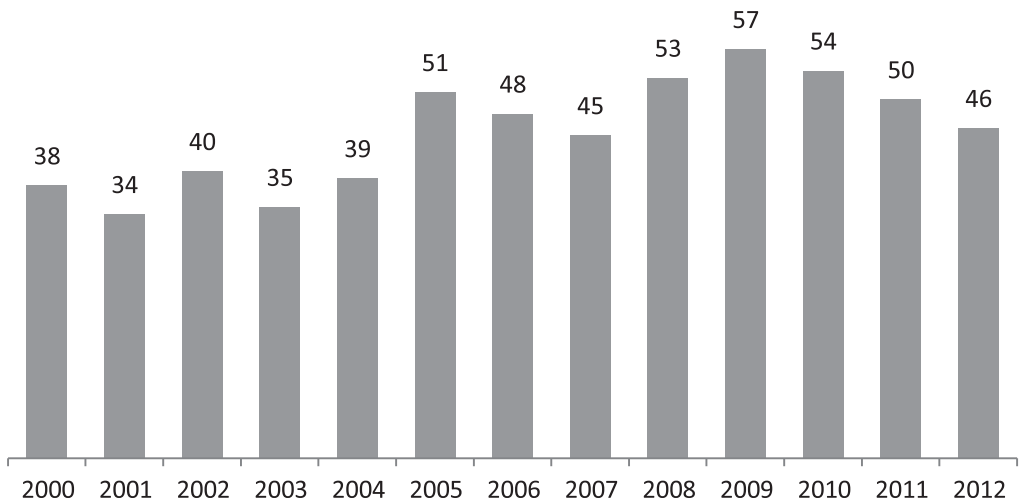


Рис. 3. Динаміка коефіцієнта заміщення середньої зарплати середньої пенсією по візасту (на початок року), %

Источник: Расчеты Института демографии и социальных исследований им. М. В. Птухи Национальной академии наук Украины по данным Государственной службы статистики Украины.

высокие (более 1500 грн) пенсии 18 % пенсионеров расходуется 35,6 % общей суммы. К этой группе относятся преимущественно лица, которым пенсии назначены по так называемым специальным законам, включая ранее занятых на подземных работах.

Средняя пенсия работающих пенсионеров почти на четверть выше, чем у неработающих. Это связано с тем, что наличие работы, хотя и на 23–24 % ниже оплачиваемой, чем в среднем по стране, позволяет периодически пересчитывать пенсию в соответствии с новой зарплатой и большим стажем. И только в 2012 г. практика пересчета пенсии работающим пенсионерам была отменена – перерасчет можно сделать только после прекращения трудовой деятельности (рис. 4).

Изменения пенсионной системы 2012 г. несколько сократили ее расходы за счет целого комплекса мер, ограничивающих пенсионные права. А именно:

- начато повышение пенсионного возраста для женщин (с 55 до 60 лет в течение 10 лет, то есть на 6 месяцев ежегодно);

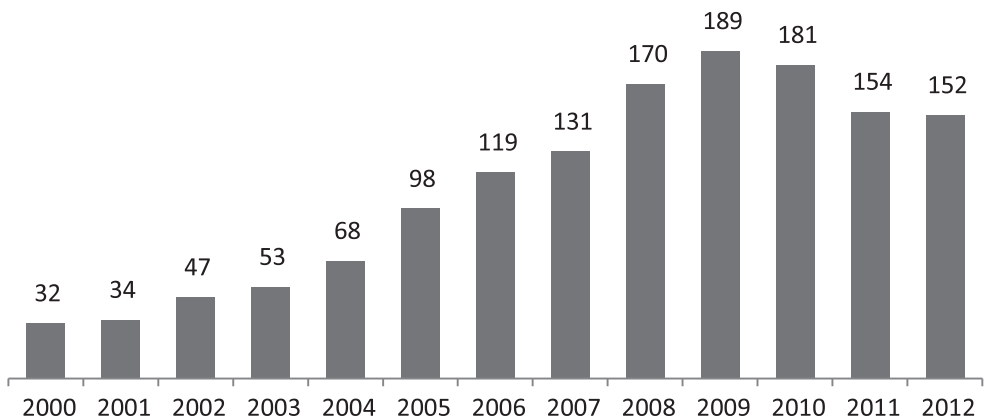


Рис. 4. Динаміка соотношения средней пенсии по возрасту с прожиточным минимумом для лиц, утративших трудоспособность (на начало года), %

Источник: Расчеты Института демографии и социальных исследований им. М. В. Птухи Национальной академии наук Украины по данным Государственной службы статистики Украины.

- увеличена минимально необходимая продолжительность трудового стажа (с 5 до 15 лет);
- повышен так называемый нормативный страховой стаж (для женщин – с 20 до 30, для мужчин – с 25 до 34 лет), за каждый год превышения которого пенсия увеличивается на 1 %;
- изменен предельный возраст пребывания на государственной службе: 60 лет – для женщин и 62 года – для мужчин;
- для досрочного назначения пенсии при увольнении за 1,5 года до достижения пенсионного возраста по причинам, не зависящим от работника, введено требование 30 (35) лет страхового стажа;
- с 90 до 80 % заработка уменьшены пенсии, назначаемые по специальным законам: “О государственной службе”; “О прокуратуре”; “О статусе народного депутата Украины”; “О научной и научно-технической деятельности”; “О пенсионном обеспечении лиц, уволенных из военной службы”; “О судостроительстве и статусе судей”.

Одновременно предусмотрено некоторое расширение пенсионных прав. В частности:

- в течение 10-летнего периода повышения пенсионного возраста предусмотрены денежные компенсации в размере 2,5 % назначенной пенсии за каждые шесть месяцев повышенного пенсионного возраста (соответственно максимальное повышение составляет 25 % для родившихся с 1 апреля 1961 г. по 31 декабря 1961 г.);
- при учете периодов получения пособия по безработице учитывается страховой взнос с минимальной заработной платой (ранее принимался нулевой страховой взнос), что закономерно увеличивает размер пенсии;
- с 15 до 17 прожиточных минимумов для трудоспособных граждан увеличен максимальный размер дохода, с которого платится страховой взнос.

Эти меры, направленные на сбалансирование бюджета Пенсионного фонда, несколько снизят его дефицит. Однако без эффективного повышения доходов, в первую очередь за счет детенизации заработков, добиться значительного эффекта невозможно.

Доходы пожилых людей. Традиционно в Украине лица пожилого возраста, хотя и балансируют около черты бедности, все же не бедствуют*, по крайней мере до достижения преклонного возраста (75–80 лет). В значительной мере предупреждают бедность пенсионеров реально существующие возможности продолжать трудовую деятельность после оформления пенсии, получая полностью и пенсию, и заработную плату. Определенную, хотя и гораздо менее значимую роль, играет то, что минимальная пенсия, включая и социальную, не может быть меньше прожиточного минимума для лиц, потерявших трудоспособность.

Динамика доходов старших групп населения Украины приблизительно соответствует ситуации по стране в целом (рис. 5). При этом доходы лиц в возрасте 70+ составляют около 70 % средних. Доходы относительно молодых групп (60–69 лет) превышают доходы лиц в возрасте 70+ на 10–20 %; самой низкой оказалась разница в 2005 г., когда впервые минимальная пенсия достигла прожиточного минимума для лиц, утративших трудоспособность.

К сожалению, пенсионеры львиную долю своих доходов (78 % в 2011 г.) тратят на питание, лекарства и оплату жилья. При этом, если в среднем на одного человека расходы на питание и оплату жилья в домохозяйствах неработающих пенсионеров существенно ниже, чем во всех других типах домохозяйств, то на лекарства украинские старики тратят больше всех. Такая ситуация отражает своеобразный перекося цен и недостаточную защищенность в отношении медицинской помощи.

Бедность и лишения. В целом уровень бедности лиц в возрасте 60 лет и старше значительно ниже среднего по стране (табл. 8), но если у мужчин эта разница весьма значительна (по критерию относительной бедности – на 21 % ниже), то у женщин – минимальна (на 8 %). Более сложные соотношения уровней бедности лиц в возрасте 75 лет и старше: среди мужчин уровень относительной бедности – на 9 % ниже среднего показателя среди всех мужчин Украины, а среди женщин – на 18 % выше. Такая гендерная дифференциация отражает в последние годы опережающий рост мужских зарплат и соответственно пенсий.

* По украинским стандартам уровня жизни.

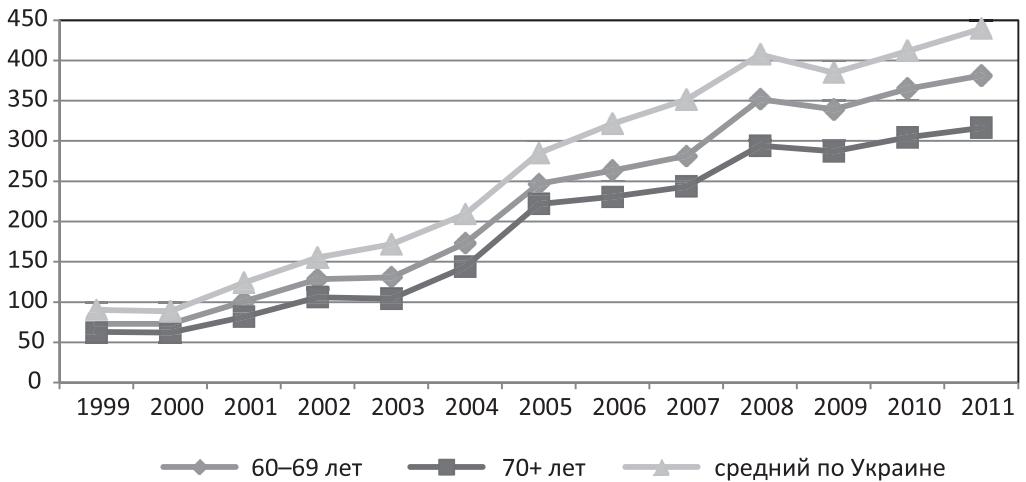


Рис. 5. Динаміка доходів різних по візасту груп населення України, в цінах 1999 г., грн/мес.

Источник: Расчеты Института демографии и социальных исследований им. М. В. Птухи Национальной академии наук Украины по данным Государственной службы статистики Украины.

Таблица 8

Оценка уровня бедности населения Украины за 2011 г., %

Возрастная категория	Критерии объективной бедности	
	абсолютный – прожиточный минимум	относительный – 75 % медианных расходов эквивалентного взрослого
Лица в возрасте 60+	13,8	21,2
Мужчины	12,2	19,6
Женщины	14,7	22,0
Лица в возрасте 60+, проживающие в городской местности	12,4	18,9
Мужчины	11,4	17,8
Женщины	13,0	19,5
Лица в возрасте 60+, проживающие в сельской местности	16,2	25,1
Мужчины	13,5	22,8
Женщины	17,7	26,4
Лица в возрасте 70+	13,3	23,8
Мужчины	12,0	22,4
Женщины	13,9	24,5
Одинокие лица в возрасте 70+	10,7	20,2
Мужчины	12,3	22,4
Женщины	10,4	19,8
Лица в возрасте 70+, живущие в домохозяйствах с несовершеннолетними детьми	23,1	36,0
Мужчины	20,9	32,8
Женщины	24,0	37,4
Лица в возрасте 70+, проживающие в городской местности	12,3	21,1
Мужчины	12,2	20,6
Женщины	12,3	21,4

Возрастная категория	Критерии объективной бедности	
	абсолютный – прожиточный минимум	относительный – 75 % медианных расходов эквивалентного взрослого
Лица в возрасте 70+, проживающие в сельской местности	14,8	27,7
Мужчины	11,8	25,2
Женщины	16,2	28,8
Все население	14,6	24,3
Мужчины	14,8	24,8
Женщины	14,4	23,9
Все городское население	11,7	20,7
Мужчины	11,9	20,9
Женщины	11,6	20,5
Все сельское население	20,6	32,1
Мужчины	20,7	32,8
Женщины	20,5	31,5

Источник: Расчеты Института демографии и социальных исследований им. М. В. Птухи Национальной академии наук Украины по данным Государственной службы статистики Украины.

В наиболее сложном материальном положении находятся пожилые люди, живущие в семьях с несовершеннолетними детьми. Как правило, именно отсутствие средств для покупки отдельного жилья обуславливает совместное проживание трех или даже четырех поколений.

Традиционно монетарная бедность значительно выше среди сельского населения: риск бедности в сельской местности – на 55 %, а среди стариков в возрасте 75 лет и старше – на 47 % выше, чем в городских поселениях. Но только разницей в доходах дело не ограничивается. Монетарная бедность является причиной далеко не всех проблем, обусловленных недоступностью качественных медицинских услуг, элементарных бытовых услуг и социальной помощи. Особенно часто пожилые сельские жители страдают из-за недоступности скорой медицинской помощи и отсутствия средств для оплаты лечения в стационаре или хирургической операции. И это при распространенности недугов среди пожилых жителей Украины. По данным за 2011 г. 92,3 % населения, перешагнувшего 60-летний рубеж, в течение последних 12 месяцев болели, а 78,3 % имеют хронические (длящиеся более полугода) заболевания [10].

Об общей социально-психологической дезадаптации и неудовлетворительном самочувствии пожилых людей в Украине свидетельствуют их достаточно пессимистические оценки своего уровня жизни. Если в целом по стране 60 % относят себя к бедным, то среди лиц в возрасте 60 лет и старше – 69, а среди достигших 70-летнего возраста – 71 %. Постоянно вынуждены отказывать себе во всем 38,6 % жителей Украины, 46,6 % населения в возрасте 60+ и 49,3 % – в возрасте 70+ [10]. Неудовлетворенность старших поколений социальной политикой обусловлена главным образом низкими пенсиями, а также отсутствием льгот для пенсионеров на медицинское обслуживание (сельские жители) и ростом тарифов на жилищно-коммунальные услуги (горожане) [11].

Уровень жизни украинских пенсионеров примерно соответствует средним параметрам в целом бедной стране.

Минимальные потребности обеспечиваются пенсионной системой, финансируемой за счет страховых взносов и бюджетных дотаций, рядом льгот (по оплате жилищно-коммунальных услуг, транспорта, лекарств и т. п.) и достаточно разветвленной (хотя и недостаточно эффективной) системой социальной помощи.

Отсутствуют какие бы то ни было связанные с возрастом ограничения занятости, работающие пенсионеры получают полностью пенсию и заработную плату. Тем не менее

занятость даже в первые пять лет после достижения пенсионного возраста существенно снижается.

Система организации досуга людей пенсионного возраста в стране практически отсутствует, система их образования только зарождается.

С целью обеспечения межличностных контактов и использования остаточного трудового потенциала пенсионеров их вовлекают в волонтерское движение, что дает весьма ощутимый социальный эффект.

Крайне неудовлетворительно положение одиноких людей пожилого возраста, проживающих в сельской местности. Проблемы государственных финансов Украины, обусловленные высоким уровнем демографического старения, остаются крайне острыми.

Использованные источники

1. *Фергюсон Н.* Восхождение денег: история финансов мира / Н. Фергюсон. – М. : Астрель, 2010.
2. *Котликофф Л.* Пенсионная система перед бурей / Л. Котликофф, С. Бернс. – М. : ИРИСЭН, 2005.
3. European health for all database [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.data.euro.who.int/hfadb.
4. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави : нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.] – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – С. 14.
5. Расчеты Института демографии и социальных исследований им. М. В. Птухи Национальной академии наук Украины по данным Государственной службы статистики Украины.
6. Українське суспільство 1992–2010. Соціологічний моніторинг.
7. Ежемесячный мониторинг основных индикаторов бюджетной и банковской систем Украины по состоянию на 01.09.2010/ИБСЭД. Проект USAID “Укрепление местной финансовой инициативы”. – К., 2010. – 62 с.
8. Национальные счета социальной защиты (НССЗ) в Украине / Государственная служба статистики Украины.
9. Employment, Social Affairs and Inclusion [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet.
10. Обследование условий жизни домохозяйств в 2011 г. / Государственная служба статистики Украины.
11. Опрос украинских пенсионеров методом глубинного интервью, проведенный в сентябре 2011 г. ГО “Демократические инициативы молодежи” при поддержке Фонда народонаселения ООН.