

## НАУЧНЫЕ ДИСКУССИИ

УДК 331.25:369.04

Л. Г. Т КАЧЕНКО,  
кандидат экономических наук,  
ведущий научный сотрудник отдела экономики труда  
Института демографии и социальных исследований им. М. В. Птухи НАН Украины

### ПОСТРОЕНИЕ МНОГОУРОВНЕВОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ КАК НАПРАВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ

*Рассмотрены современные подходы к организации систем социальной защиты населения, обоснованы необходимые структурные компоненты построения мультиуровневой пенсионной системы в Украине.*

**Ключевые слова:** социальная политика, пенсионная реформа, солидарная (распределительная) пенсионная система, обязательное накопительное пенсионное страхование, негосударственное пенсионное обеспечение, профессиональные пенсионные схемы.

*The author considers the modern approaches to the organization of systems for the social protection of the population and substantiates the necessary structural components of the formation of a multilevel pensionary system in Ukraine.*

**Keywords:** social policy, pensionary reform, joint (distributive) pensionary system, obligatory accumulative pensionary insurance, nongovernmental pension provision, professional pensionary schemes.

Вступление в силу с 1 октября 2011 г. Закона Украины “О мерах по законодательному обеспечению реформирования пенсионной системы” стало важным практическим шагом на пути к осуществлению долгосрочных системных преобразований в отечественной пенсионной системе. В то же время этот закон охватывает только узкий круг проблем (повышение пенсионного возраста, увеличение продолжительности нормативного страхового стажа, ограничение максимального размера пенсии и т. д.), тогда как существует потребность в пересмотре всей концепции пенсионной реформы.

Пенсионная реформа, начатая в 2004 г., предусматривала построение трехуровневой модели пенсионной системы на страховых принципах: 1-й уровень – обязательное государственное пенсионное страхование по распределительному принципу; 2-й уровень – обязательное государственное накопительное страхование; 3-й уровень – добровольное негосударственное пенсионное обеспечение.

Реформирование солидарной системы в сторону усиления страховых принципов (жесткого контроля уплаты взносов для зачета страхового стажа, учета заработка в течение всего трудового периода и т. д.) не дало желаемого результата ни по уровню охвата занятого населения, ни по размерам пенсий и их дифференциации. Старт второго уровня постоянно откладывается и на фоне перманентного глобального финансово-экономического кризиса, катастрофической нехватки надежных инвестиционных инструментов на мировых финансовых рынках начинает терять свою актуальность. Третий уровень, хоть и демонстрирует определенную динами-

ку, не оказывает ощутимого влияния ни на экономику, ни на материальное благосостояние пенсионеров <sup>1</sup>.

Становится все более очевидным, что эта трехуровневая модель пенсионной системы устарела, не дождавшись своей реализации. Главная ее проблема в том, что она ориентирована только на страховые принципы. Национальная практика пенсионного обеспечения (даже под влиянием электорального популизма) фактически проводит совсем иную политику. В частности, гарантирование минимальной пенсионной выплаты в размере не ниже прожиточного минимума для лиц, утративших трудоспособность (независимо от наличия и продолжительности стажа), не соответствует страховой схеме. В таком же размере выплачивается и государственная социальная помощь лицам, которые не имеют страхового стажа для получения пенсии по возрасту (начисляется с 2005 г. вместо социальных пенсий).

Глобальный характер старения населения, структурные сдвиги в экономике и занятости, необходимость преодоления острого неравенства, а также потребность в консолидации общества обуславливают неэффективность страховых механизмов пенсионного обеспечения. Его новые стандарты предполагают более сложную и гибкую конструкцию, сочетающую страховые и бюджетные механизмы, обязательные и добровольные, публичные и частные, распределительные и накопительные, коллективные и индивидуальные, формальные и неформальные составляющие.

В апреле 2009 г. МОТ совместно с ВОЗ начали глобальную социальную инициативу по разработке интегрированной стратегии обеспечения доступа к основным социальным услугам и сохранения доходов для всех. Эта инициатива получила название “The Social Protection Floor” (“минимум социальной защиты”). Ее цель – проведение комплексной, последовательной и скоординированной политики в сфере социальной защиты и занятости, способной гарантировать услуги и социальные выплаты в течение жизни <sup>2</sup>.

Современный взгляд на систему социальной защиты можно представить в виде следующих “ступеней” (рис.):

первая – **минимум социальной защиты**, то есть базовый набор социальных прав, услуг, возможностей, которыми должен пользоваться каждый человек; включает доступ к основным медицинским услугам и обеспечение минимального дохода, должна охватывать все население и домохозяйства, независимо от уровня доходов и других признаков;

вторая – **обязательное социальное страхование**, которое основано на взносах и обеспечивает гарантированный доход; предоставляет уровень защиты выше минимального, но не охватывает лиц и домохозяйства с самыми низкими доходами из-за ограниченности их возможностей платить взносы;

третья – **добровольное страхование**: только при его наличии можно достичь высокого уровня защиты, но воспользоваться им могут лица и домохозяйства с достаточным уровнем дохода.

Такой подход основывается на четком распределении ответственности между участниками системы, интеграции механизмов государственной социальной помощи и страхования, мотивации населения и домохозяйств к трудовой деятельности для собственного блага. Государство в условиях рыночной экономики и демократического устройства должно и способно нести ответственность только за мини-

<sup>1</sup> См. подробнее: Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації. Кол. монографія. (За ред. Е. М. Лібанової). К., Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2010, 270 с.

<sup>2</sup> См.: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321>.

мально необходимый уровень социальной защиты. Такие государственные обязательства, с одной стороны, обеспечивают полноту охвата и равенство доступа к базовым социальным услугам, выплатам для всех и каждого, с другой – оставляют простор для собственной инициативы и отвечают реально ограниченным возможностям государственных (общественных) финансов.

|   |   |   |  |  |
|---|---|---|--|--|
|   |   |   |  | <b>Добровольное страхование</b>            |
|   |   |   |  | <b>Обязательное социальное страхование</b> |
| <b>Минимум социальной защиты</b>                  |   |   |  |  |
| 1. Доступ к основным медицинским услугам для всех | 2. Защита детей – помощь семьям (детям) для обеспечения питания, образования, ухода за ребенком | 3. Помощь безработным и бедным – выплата социальной помощи или схемы гарантирования занятости | 4. Защита людей пожилого возраста и людей с инвалидностью – минимальная пенсия |  |

**Рис. Структура системы социальной защиты**

Источник: составлено автором по “The Social Protection Floor” (<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2505>).

Страховые механизмы предполагают участие государства, но в основном как регулятора, а не финансового партнера. Финансовые ресурсы страховых схем должны формироваться за счет взносов застрахованных лиц и их работодателей; роль бюджетных денежных средств в данном случае ограничивается уплатой взносов некоторыми категориями застрахованных лиц и работников государственного сектора. При этом, чем выше уровень материального благополучия населения или определенных его категорий, тем большую роль должны играть страховые принципы социального обеспечения. Высокий уровень защиты (в широком значении этого слова) может быть обеспечен только благодаря участию в добровольных программах страхования, то есть общий вектор развития системы социальной защиты направлен на дальнейший рост ответственности населения (домохозяйств) и бизнеса, а также на адекватную трансформацию роли государства.

Таким образом, современная модель пенсионной системы должна быть мультиуровневой (заблаговременно планировать конкретное количество уровней целесообразно), а ее первоосновой – гарантированный государством минимум пенсионного обеспечения, предоставляемый в установленных случаях всем гражданам, независимо от трудового (страхового) стажа или других признаков. Этот минимум должен дополняться широким спектром пенсионных программ, ориентированных на привлечение всех слоев населения и использование разных механизмов финансирования. Такой “модульный” принцип построения пенсионной системы позволяет сочетать комплексность с адресностью. При этом нужно понимать, что равные права на пенсионное обеспечение не означают одинаковые методы их реализации. Равенство предполагает учет индивидуальных особенностей, конкретных жизненных обстоятельств, специфики определенных видов и форм экономической деятельности и т. д. с целью обеспечения максимально возможного уровня защиты каждому гражданину.

В Украине фактически внедрена гарантированная минимальная пенсионная выплата, но на уровне постановлений Кабинета Министров Украины. В Законе Украины “Об общеобязательном государственном пенсионном страховании” речь идет только о минимальном размере пенсии по возрасту (при условии наличия необходимого страхового стажа), то есть основной пенсионный закон противоречит

существующей социальной практике и современным стандартам пенсионного обеспечения. Нужно внести соответствующие изменения в закон, но целесообразнее это сделать путем кодификации всего пенсионного законодательства, поскольку гарантирование пенсионного минимума выходит за рамки сферы действия данного закона. Существует потребность распространить этот гарантированный минимум на всех получателей пенсии. Сегодня единственная категория пенсионеров, у которых индивидуальный размер пенсии может оказаться ниже прожиточного минимума для утративших трудоспособность, – это получатели пенсии в связи с утратой кормильца в семьях с двумя и более нетрудоспособными лицами. Согласно действующему законодательству, размер пенсии на 1 нетрудоспособного члена семьи составляет 50% пенсии по возрасту умершего кормильца; на двух и более – 100%, которые распределяются между ними в равных долях, то есть, чем больше иждивенцев, тем меньше доля выплаты на каждого из них. Введенные Кабинетом Министров Украины гарантированные минимальные размеры пенсии в связи с утратой кормильца не решили эту проблему, поскольку регулируется общий размер пенсии, а не индивидуальные выплаты каждому иждивенцу.

По нашему мнению, следует распространить гарантированную минимальную пенсию в размере не ниже прожиточного минимума для лиц, утративших трудоспособность, на индивидуальные выплаты каждому из получателей пенсии в связи с утратой кормильца, поскольку для них она – единственный источник дохода. Это потребует дополнительного финансирования (по нашим расчетам, почти 0,5 млрд. грн. в год), но такой шаг будет справедливым и логичным с учетом социально-демографической роли таких пенсий.

Что касается источников финансирования выплаты гарантированного пенсионного минимума, то проблема современного принципа смешанного финансирования (обязательное пенсионное страхование и государственный бюджет) состоит в отсутствии четкого распределения обязательств между этими двумя источниками. Текущие выплаты финансируются Пенсионным фондом, а государственный бюджет компенсирует расходы только отдельным категориям или предоставляет дотацию на покрытие дефицита собственных денежных средств Пенсионного фонда.

Финансирование гарантированного пенсионного минимума может быть постепенно переложено на государственный бюджет, что потребует соответствующего перераспределения общей фискальной нагрузки между налогами и пенсионными взносами. Это может стать альтернативой запланированному пропорциональному перераспределению размера пенсионного взноса от работодателя к работнику, то есть снижение размера пенсионного взноса для работодателей будет компенсироваться повышением ставки налогообложения доходов населения, а не размера пенсионного взноса для наемных работников. Преимуществом такого перераспределения будет более широкая база для начисления обязательных платежей – все виды доходов, а не только заработная плата. При этом необходимо рассмотреть возможность углубления дифференциации ставок прогрессивной шкалы налогообложения, что может считаться определенным заменителем дополнительных налогов на богатство. Результатом будет приближение национальной фискальной системы к существующим пропорциям в странах ЕС <sup>3</sup>.

Распределительная обязательная страховая составляющая пенсионной системы может быть реорганизована на принципах условно-накопительной системы (Notional Defined Contribution – NDC). По сравнению с существующей солидарной системой NDC имеет, по меньшей мере, два больших преимущества:

<sup>3</sup> См.: Taxation Trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Luxembourg, “Publications Office of the European Union”, 2011, 422 p.

– учет пенсионных взносов предусматривает их текущую индексацию с учетом темпов роста ВВП или фонда заработной платы, то есть “осовременивание” взносов происходит в течение всего периода “накопления” пенсионных прав, а не в момент назначения пенсии, что позволяет объективнее оценить полученные пенсионные права: избежать влияния резких колебаний размеров заработной платы и теснее связать величину пенсий с общей динамикой макропоказателей;

– размер ежемесячной пенсионной выплаты рассчитывается с учетом ожидаемой продолжительности жизни на пенсии, то есть вероятной продолжительности ее получения; для людей это прямой стимул работать дольше и выходить на пенсию позже, а для политиков и управленцев – осуществлять долгосрочное планирование и прогнозирование потоков взносов и выплат (сегодня все решения принимаются в пределах бюджетного года).

Поскольку реально взносы не инвестируются (полученные суммы, как и в обычной распределительной системе, направляются на выплату текущих пенсий, “накапливаются” только пенсионные права), администрирование NDC намного проще и дешевле, чем в полноценных накопительных схемах. В Украине уже достаточно отлажена система персонифицированного учета, а значит, переход на NDC не потребует существенных организационных преобразований и затрат.

В последнее время эксперты Всемирного банка, ПРООН и других международных организаций все чаще стали рекомендовать NDC как более прогрессивную модель распределительной системы, которая лучше адаптирована к современным демографическим и экономическим тенденциям, чем классическая Бисмарковская. Например, с начала 2012 г. планировалось внедрение пенсионной системы на принципах NDC в Туркменистане <sup>4</sup>.

NDC появилась относительно недавно, и опыт ее практического применения не такой большой. Основные проблемы и недостатки той или иной пенсионной схемы чаще всего обнаруживаются на этапе “зрелости”, то есть когда приходит время осуществлять регулярные и массовые выплаты. По нашему мнению, в данном случае Украина ничем особо не рискует, поскольку NDC, по сути, является технологией учета, ее внедрение требует минимальных организационных усилий, и в конечном счете всегда есть возможность вернуться на прежние позиции.

Необходимо также на законодательном уровне определить понятия “полный” и “частичный” размеры пенсий. В любом случае последний не может быть ниже гарантированного пенсионного минимума. В январе 2012 г. средний размер пенсии составил 1246,34 грн., что только на 426,34 грн. выше прожиточного минимума для лиц, утративших трудоспособность (820 грн.) <sup>5</sup>. При таких соотношениях средней и минимальной пенсий необходимость внедрения полного и частичного размеров пенсии кажется не слишком актуальной. Однако в некоторых случаях это будет иметь определенный эффект (например, для работающих пенсионеров, при досрочном выходе на пенсию, больших перерывах в уплате взносов и т. д.).

Касательно целесообразности внедрения общеобязательной накопительной системы пенсионного страхования высказывается все больше предостережений. Кроме влияния глобальных финансовых кризисов и неразвитости отечественного фондового рынка, есть нюансы в самой пенсионной системе: изъятие части поступлений из солидарной системы и необходимость поиска компенсаторов для покрытия ее дефицита; создание институциональной среды для функционирования

<sup>4</sup> См.: Интернет-газета “Туркменистан: золотой век” ([http://www.turkmenistan.gov.tm/\\_ru/laws/?laws=01cw](http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=01cw)).

<sup>5</sup> См.: Офіційний сайт Пенсійного фонду України (<http://www.pfu.gov.ua>).

ния второго уровня; сложная и дорогостоящая (по меньшей мере, в первые годы существования) система администрирования; продолжительный переходный период; наличие значительного контингента участников, которые платят взносы в минимальных размерах и у которых накоплений будет недостаточно для получения пожизненной пенсии.

Ввиду этого на данном этапе целесообразно ограничить внедрение обязательных накопительных пенсионных схем только сферой профессиональных, корпоративных пенсионных программ для финансирования досрочных пенсий работников, занятых на вредном производстве. К обязательным накопительным пенсионным программам нужно привлечь также физических лиц – предпринимателей и другие категории самозанятых (дополнительно или вместо их участия в общей системе пенсионного страхования). Такие обязательные накопительные пенсионные программы, наряду с широким спектром добровольных схем, могут действовать через как негосударственные пенсионные фонды, так и институты страхования жизни.

Что касается так называемых “специальных” пенсионных программ, которые относятся к компетенции государства, то совсем не обязательно финансировать их через накопительные фонды. Поскольку контингент работающих в секторе государственного управления и бюджетной сфере достаточно стабильный, а государство как работодатель должно быть образцом ответственности, корпоративные пенсионные программы для государственных служащих и приравненных к ним категорий могут функционировать на распределительных принципах. Это позволит сэкономить на административных расходах и привлечь определенные дополнительные денежные средства от самих работников.

Дополнительные государственные пенсионные программы (“чернобыльские”, “ветеранские” и т. д.) должны быть оформлены в отдельный элемент системы и реализовываться через государственные органы социальной защиты путем прямого бюджетного финансирования, а не транзитом через Пенсионный фонд. Во-первых, это существенно облегчит организационно-техническую работу Пенсионного фонда, поскольку сегодня его работники много времени и усилий тратят на расчеты расходов, не свойственных для страховой системы. Во-вторых, существующий механизм финансирования государственных пенсионных расходов превращает Пенсионный фонд в заложника не только финансовой способности государственного бюджета, но и политических решений правительства по ограничению размеров определенных выплат. Как показали события конца 2011 г., именно территориальные отделения Пенсионного фонда стали “крайними” в противостоянии правительства с “чернобыльцами” и “афганцами”, хотя они не имели никакого влияния на принятие подобных решений.

В то же время следует подчеркнуть, что ни одна пенсионная система не отменяет потребность в институтах поддержки людей пожилого возраста на уровне семьи и местной общины. Одна из главных проблем современного украинского общества – разрыв связей между поколениями, нарушение нормальных социальных взаимодействий, чрезмерная концентрация внимания на детях и молодежи (“их мало”, “им нужно дать лучшую жизнь”) и почти полное равнодушие к проблемам пожилых людей (“им уже ничего не нужно”, “они свое отжили” и т. д.), при этом эгоистически-иждивенческое отношение взрослых детей к своим родителям в значительной мере формируется усилиями последних.

На государственном и местном уровнях эта проблема должна решаться путем налаживания полноценной работы социальных инспекторов, создания необходи-

мой инфраструктуры для удовлетворения потребностей пожилых людей (от медицинского обслуживания до заведений досуга). Необходимо усилить взаимодействие Пенсионного фонда с органами власти и общественными организациями с целью объединения усилий по профилактике бедности среди пенсионеров и других категорий нетрудоспособного населения. Особое внимание следует уделять тем людям, которые по своим социально-демографическим характеристикам относятся к группам высокого риска бедности: лица в возрасте от 75 лет, с I и II группами инвалидности, одинокие пенсионеры, пенсионеры с иждивенцами и т. д.

Нужно понимать, что пенсионеры – это большой контингент потребителей (13,7 млн. чел.), обеспечивающий стабильный спрос на внутреннем рынке. Осознание даже такого экономического вклада пенсионеров изменит взгляд на них как на обузу для общества. Опыт развитых стран говорит, что повышение уровня доходов и благосостояния пенсионеров является одной из главных предпосылок экономического роста в эпоху глобального старения населения.

Другое важное направление формирования положительного имиджа людей старшего возраста – совершенствование национального трудового законодательства и политики занятости, в частности, с учетом принятой в 1980 г. Рекомендации МОТ о пожилых работниках<sup>6</sup>. В условиях низкой рождаемости и дальнейшего сокращения численности населения трудоспособного возраста важность работников пред- и пенсионного возраста усиливается. Кроме таких преимуществ, как накопленные практические знания и опыт, они выгодно выделяются среди более молодых тем, что у них значительно ниже карьерные и зарплатные амбиции, они больше ценят свою репутацию, лояльнее относятся к своему работодателю.

В силу этого о создании благоприятных условий для продления трудовой деятельности должно заботиться не только государство – это задача сферы социальной ответственности бизнеса; меры должны быть направлены и на улучшение условий занятости для лиц пред- и пенсионного возраста, и на разработку и практическую реализацию программ постепенного выхода на пенсию (в частности, за счет сокращения продолжительности рабочего времени, гибкого графика работы, перевода на более легкий труд, профессионального переобучения и т. д.), а также на патронаж бывших сотрудников, вышедших на пенсию.

Короткий опыт реализации норм Закона Украины “О мерах по законодательному обеспечению реформирования пенсионной системы” продемонстрировал, по меньшей мере, два положительных момента: политическую волю законодательной и исполнительной ветвей власти к осуществлению необходимых социальных реформ и достаточно взвешенное их восприятие населением. Иными словами, сегодня украинское общество понимает важность и неотвратимость пенсионной реформы, осознает ответственность за благосостояние пенсионеров и собственное будущее.

*Статья поступила в редакцию 5 марта 2012 г.*

---

<sup>6</sup> См.: ILOLEX. Database of International Labour Standarts (<http://www.ilo.org/ilolex>).