

ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ ЧЕРНОМОРСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Док. GA 6132/98

**Тринадцатая Пленарная сессия Генеральной Ассамблеи ПАЧЭС
КОМИТЕТ ПО КУЛЬТУРЕ, ОБРАЗОВАНИЮ И СОЦИАЛЬНЫМ ВОПРОСАМ**

**ДОКЛАД
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
ПЕНСИОНЕРОВ В СТРАНАХ-УЧАСТНИЦАХ ЧЭС**

ДОКЛАДЧИК: Владимир АНИЩУК (Украина)

I. ВВЕДЕНИЕ

1. На одиннадцатом заседании Комитета по культуре, образованию и социальным вопросам, состоявшемся в Софии 23 сентября 1998 г., по предложению украинской национальной делегации было решено обсудить вопрос "Правовые основы социальной защиты пенсионеров в странах-участницах ЧЭС" в качестве основного пункта повестки дня двенадцатого заседания в Баку 7-8 апреля 1999 г.

2. Ассамблея уже касалась вопроса социальной защиты пенсионеров в рамках Доклада "О социальных проблемах переходного периода в странах-участницах ПАЧЭС" (представленного г-ном Малхазом Барамидзе) и Рекомендации 14/1996 "О социальных гарантиях в переходный период в странах-участницах ПАЧЭС", принятой на Седьмой сессии ПАЧЭС в Баку 13 июня 1996 г. Эти документы стали надежной основой и полезным руководством в процессе подготовки данного Доклада, и докладчик хотел бы выразить глубокую признательность г-ну Барамидзе за проведенную им большую и важную работу.

3. Докладчик также хотел бы выразить благодарность национальным делегациям Греции, Румынии, Турции и Украины, которые представили ценную информацию и предложения для Доклада и Рекомендации, а также поблагодарить Международный секретариат ПАЧЭС за информацию, полученную от международных организаций и из других источников.

4. В 90-ые годы проходили очень похожие между собой социально-экономические процессы как в странах бывшего Советского Союза, так и в других странах переходного периода в Черноморском регионе. Вот почему докладчик посчитал возможным уделить несколько большее внимание информации, касающейся Украины, чтобы проиллюстрировать некоторые аспекты данного вопроса, при этом стараясь там, где это возможно, подкрепить эту информацию данными относительно других стран ЧЭС. Докладчик также отметил совершенно разные ситуации в странах с развитой рыночной экономикой, а именно, Турции и Греции, с одной стороны, и странах переходного периода Черноморского региона, с другой, что соответственно требует различных решений и подходов.

II. СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

5. Реформы в центральной и восточной Европе, а также в странах СНГ, направленные на создание рыночной экономики, оказались намного болезненней и сложнее, чем это представлялось раньше. Трансформационная депрессия - экономический спад, рост безработицы и высокая инфляция - превзошла все ожидания. В последние годы, после распада СССР и образования новых независимых государств, а также в ходе процессов, происходящих в центральной и восточной Европе, социальное положение населения резко ухудшилось. Углубляющийся экономический кризис, спад производства во многих отраслях промышленности и дефицит бюджета способствовали усугублению социальных лишений населения.

6. Десятки миллионов людей оказались за чертой бедности. На Украине 27 млн. человек из 50-ти миллионного населения пытаются свести концы с концами, находясь за порогом бедности. Бедность охватила не только традиционно неблагополучные группы людей с ограниченными возможностями трудоустройства, но также и значительную часть населения, работающую в бюджетных учреждениях (в сфере образования, науки, культуры), пенсионеров,

инвалидов, а также рабочих тех отраслей промышленности, которые находятся в трудной финансовой ситуации.

7. Большинство стран переходного периода пытаются решить пенсионную проблему путем жесткого сокращения размера пенсий. В течение начальной фазы переходного периода, характеризующейся высокой инфляцией, отсутствие механизма индексации привело к существенному сокращению реального размера пенсий. Последующее проведение периодической индексации и изменения в структуре выплат, в частности, изменение способа первоначального начисления пенсии, сократило разрыв между средней и минимальной пенсией. Например в Грузии традиционная система дифференцированных пенсий была полностью упразднена, и для всех, за исключением ветеранов войны, были введены единые пенсионные ставки. В связи с жесткими бюджетными ограничениями и политическим сопротивлением против сокращения числа получателей пенсий сжатие пенсионной структуры было единственным реально осуществимым выходом для правительств, чтобы обеспечить какую-то степень защищенности малоимущих во время переходного периода

8. Во многих случаях размеры пенсий упали ниже минимального прожиточного уровня. На Украине, например, покупательная способность пенсий снизилась в пять раз за период с 1990 г. до 1997 г. В начале 1997 г. 12,7 млн. пенсионеров или 87,7% от их общего числа получали пенсии в размере ниже установленного прожиточного уровня (70,9 гривен - эквивалент 37 долларов США по обменному курсу на то время)

9. В переходный период накопились задолженности как по взносам в пенсионный фонд, так и по выплатам пенсионных пособий. В Молдове, например, задолженности по пенсиям в 1996 г. достигли почти трех процентов валового внутреннего продукта. Министр труда России недавно заявил, что пенсионный фонд может пасть под тяжестью задолженности в 25 млрд. рублей. Объем задолженности по пенсиям Пенсионного фонда Украины на февраль 1999 г. составил 1 млрд. 973 млн. гривен. В связи с тем, что пенсионные взносы отчисляются в виде налога с фонда заработной платы, задолженности по зарплатам автоматически отражаются на пенсионных взносах

10. В 90-ые годы люди старшего поколения стран бывшего СССР испытали на себе двойной финансовый удар: их сбережения на счетах Сбербанка обесценились в результате инфляции - на Украине, например, потребительские цены возрасли в 166 тысяч раз за период с 1990 г. по 1996 г.

III. ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ

11. Быстрое старение населения в большинстве Черноморских стран в следующие десятилетия еще больше усилит давление на пенсионные системы. Демографические тенденции в большинстве Черноморских стран сходны с тенденциями в основных промышленно развитых странах и в Европе в целом и характеризуются старением населения и снижением уровня рождаемости. В следующие 35 лет число людей в возрасте 65 лет и старше по отношению к общему количеству европейского населения возрастет с 15 до 25 процентов.

12. На Украине демографические изменения, характеризуемые резким снижением рождаемости и ростом уровня смертности среди трудоспособного населения, привели к увеличению количества пожилых людей по отношению к общему числу населения. По результатам переписи населения СССР в 1959 г. на 1000 человек трудоспособного возраста в

Украине приходилось 227 человек пенсионного возраста, в 1996 г. эта цифра составила уже 405 человек, т.е. в 1,8 раза больше. Если уровень рождаемости останется прежним, то с 2010 г. ситуация начнет радикально изменяться - на смену поколению послевоенного "демографического взрыва" 1950 -1965 г.г. придет поколение 90-ых годов, когда наблюдался самый низкий уровень рождаемости. По прогнозным подсчетам в 2025 г. на 1000 человек трудоспособного возраста будет приходиться 561 человек пенсионного возраста, что в 1,4 раза больше, чем сегодня.

13. Эти демографические тенденции преобладают в большинстве Черноморских стран. В частности, ниже приведен демографический прогноз для некоторых Черноморских стран (Рис. 1):

Рис 1. Количество людей в возрасте 65 лет и старше в 1990 г. и 2030 г. (В процентах от общего числа населения)

*Источник: Перспективы мирового населения, 1994-1995, Всемирный банк **

Источник: Указ Президента Украины "Об основных направлениях реформирования пенсионного обеспечения в Украине" от 13 апреля 1998 г.

(НцЪ шсоте) Страны с высоким уровнем доходов - Австралия, Австрия, Дания, Израиль, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Норвегия, Португалия, Сингапур, Великобритания, США, Финляндия, Швеция, Япония. (\Уог1й) Весь мир

14. Даже сегодня во всех странах переходного периода в Черноморском регионе цифры коэффициентов системной зависимости (определяется путем деления количества пенсионеров на общее число трудоспособного населения) достаточно высокие, и в некоторых случаях они продолжают расти. В некоторых странах на каждого пенсионера приходится менее двух людей трудоспособного возраста, (таблица 1).

Таблица 1. Коэффициенты зависимости, 1995 г.

	Коэффициент системной зависимости 1/	Коэффициент демографической зависимости 2/
Азербайджан	46	20
Армения	45	26
Грузия	60	31
Молдова	51	28
Россия	55	36
Украина	66	34
Основные промышленно развитые страны 3/	31	30

Источник: Марта де Кастелло Бранко, 1998 г. *Пенсионная реформа в России^ балтийских странах и других странах бывшего Советского Союза*, МВФ, Рабочий документ 98/11

1/ Количество пенсионеров, поделенное на общее количество трудоустроенного населения

2/ Количество лиц старше 60 лет, поделенное на количество лиц в возрасте от 15 до 59 лет.

3/ Основные промышленно развитые страны - США, Германия, Франция, Италия, Япония, Великобритания, Канада.

IV. СОВРЕМЕННЫЕ ПЕНСИОННЫЕ СИСТЕМЫ В СТРАНАХ ЧЭС

A. Пенсионная система в Греции

15. **Общая часть:** Система социального обеспечения в Греции обязательна и основывается на текущих отчислениях. Учреждения социального обеспечения делятся на учреждения основного страхования (27 единиц), дополнительного страхования (около 53) и страхования на случай болезни (19). Существуют также учреждения, которые обеспечивают дополнительную защиту.

Государственные фонды социального обеспечения основаны в соответствии с законом. Каждый фонд имеет свою собственную административную структуру со своими административными органами. Существуют также фонды, которые были созданы по частной инициативе, или квалифицируются законом, как принадлежащие к частному праву (профессиональные совместные фонды). Греческая система социального обеспечения гарантирует застрахованным гражданам защиту на все случаи социального риска (старость, инвалидность, смерть, болезнь, беременность и роды, несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания, пособия по безработице и семейные пособия). В греческой системе социального обеспечения имеется специальная программа для государственных служащих. Государство оказывает основную помощь по медицинскому страхованию государственных служащих и военнослужащих, а также лиц, приравненных к ним. Работники сельского хозяйства прикреплены к специальной организации - Страховой организации работников сельского хозяйства (ООА).

16. Как правило, фонды социального обеспечения финансируются за счет взносов работодателей и работников или самих застрахованных лиц, если они заняты индивидуальной трудовой деятельностью. Основным методом финансирования являются выплаты из текущих поступлений. Некоторым фондам предоставляются государственные субсидии для того, чтобы покрыть дефицит доходов. Преобладающее большинство фондов контролируется министерством труда и социального обеспечения, за исключением системы социального обеспечения работников морского флота (министерство морского флота) и некоторых фондов для определенных категорий государственных и военнослужащих (министерство финансов, министерство

17. Трудящиеся, занятые в частном и государственном секторе:

Существует большое количество фондов для лиц, работающих по найму, лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, а также для других категорий работников. Фонд социального обеспечения (ПСА) является крупнейшей страховой организацией Греции и защищает более половины ее населения. ИКА охватывает граждан, работающих в Греции или за границей на работодателей, чья штаб-квартира находится в Греции, а также другие категории трудящихся, работающих на непостоянной основе таких, как грузчики и подсобные рабочие, частные медсестры, продавцы газет и т.д. Существуют страховые фонды для владельцев газет, издателей, сотрудников и рабочих прессы, а также фонды для работников банков и

государственных компаний в сфере энергоснабжения, железнодорожного транспорта и связи. Государственные компании в Греции действуют под контролем государства как компании с ограниченной ответственностью. Каждая компания страхует своих служащих из соответствующего фонда. Существует также отдельный фонд для работников морского флота (Т^{АТ}).

18. **Фонды для занятых индивидуальной трудовой деятельностью:**

Помимо работников сельского хозяйства наиболее важную категорию лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, представляют собой специалисты, принадлежащие к соответствующим фондам в зависимости от их профессионального статуса. Главной характеристикой этой группы фондов является страхование профессии (торговцы, различные специалисты, ремесленники, владельцы автомобилей, предоставляющих их в государственное пользование, инженеры, медицинские работники, юристы).

19. **Последние изменения:** Для лиц, начавших свою трудовую деятельность после 1 января 1993 года, установлены новые правила. Введены единые принципы для всех граждан, подлежащих страхованию (кроме работников сельского хозяйства и морского флота), касающиеся условий выхода на пенсию и пенсионного возраста (65 лет для мужчин и женщин), а также процента отчислений по отношению к страховому периоду. Финансирование пенсий для трудящихся (основное страхование базовых пенсий и пособий на случай болезни) осуществляется из трех источников (пропорционально 2/9 вносится трудящимися, 4/9 - работодателем и 3/9 - государством), а для граждан, занятых индивидуальной трудовой деятельностью, из двух источников (пропорционально 6/9 вносится гражданами и 3/9 - государством). Финансирование дополнительных пенсий осуществляется из двух источников.

Б. Пенсионная система в странах переходного периода

20. **Финансирование.** Пенсионные системы в странах переходного периода основываются на выплатах из текущих поступлений, путем финансирования пенсионных пособий нынешних пенсионеров за счет текущих отчислений из фонда заработной платы предприятий. Эта схема была составной частью государственной системы благосостояния, призванной обеспечить социальную защиту населения от рождения до смерти, включая большое количество мер социальной защиты, начиная от бесплатного здравоохранения и образования и кончая предоставлением субсидий, денежных пособий (включая пенсии и различные пособия), субсидий в натуральной форме (например, в виде жилья), а также гарантированного трудоустройства.

21. Данные пенсионные системы финансируются за счет отчислений в фонды социального обеспечения (налогов, взимаемых с фонда заработной платы), в ряде случаев дополняемых перечислениями из государственного бюджета. Установленные нормативы пенсионных отчислений очень высоки, часто около 30% от общего фонда заработной платы. Что касается распределения размеров взносов между работодателями и работниками, то отчисления трудящихся либо вообще отсутствуют, либо очень незначительны, как правило 1%, хотя некоторые страны уже стали увеличивать эту долю.

22. На Украине процент пенсионных отчислений очень высок - 32% от фонда заработной платы обязано выплачивать предприятие и 1% от общей суммы зарплаты - работники. Отчисления в Фонд социального страхования, Чернобыльский фонд, Фонд занятости и Пенсионный фонд в сумме составляют налог с фонда заработной платы в 49% (47,5%

выплачивается предприятием, а 1,5% - служащими), что вынуждает предприятия искать незаконные пути выплаты зарплат, тем самым сужая базу налогообложения.

23. В переходный период доходы от налогов с фонда заработной платы резко сократились, отражая снижение размера зарплат, а также из-за уклонения от уплаты налогов. Документальное занижение числа работающих и их заработков, а также практика выдачи вместо зарплаты других компенсаций за труд стали обычной нормой на предприятиях для того, чтобы избежать уплаты высоких налогов с фонда заработной платы. В результате, несмотря на высокие нормативы отчислений и, в некоторых случаях, на существенные перечисления из государственного бюджета, финансовое положение пенсионных фондов значительно ухудшилось со времени их создания в начале 90-ых годов.

24. **Структура пенсионных пособий.** Основное пенсионное пособие обычно зависит от предыдущих заработков (из расчета зарплаты за короткий оценочный период) и трудового стажа. Пенсии по старости начисляются мужчинам по достижении ими 60-летнего возраста и при наличии трудового стажа не менее 25 лет и женщинам по достижении 55 лет, при трудовом стаже не менее 20 лет. И пенсионный возраст, и трудовой стаж являются по международным масштабам низкими. В результате различных профессиональных льгот нередки случаи более раннего выхода на пенсию, часто с пособиями выше среднего уровня. Некоторые страны (в частности, Армения и Азербайджан) приступили к поднятию пенсионного возраста до уровня международных стандартов, в то время как Грузия уже увеличила его до 65 лет для мужчин и 60 лет для женщин. На Украине из общего числа 14,5 млн. пенсионеров (в 1997 г.) 10,7 млн. вышли на пенсию в обычном пенсионном возрасте, 2 млн. вышли на пенсию раньше, 1,7 млн. - по инвалидности, 1,2 млн. человек получают пенсии в связи с потерей кормильца, 470 тысяч получают социальные пенсии.

25. Большинство стран полностью выплачивают пенсионные пособия работающим пенсионерам, которые в некоторых странах составляют значительную часть от общего числа пенсионеров (от 13% до 17% в Армении, Азербайджане, на Украине и в России). В некоторых случаях работающие пенсионеры могут сделать перерасчет своих пенсий в зависимости от последних заработков, таким образом, их пенсии более защищены от обесценивания по сравнению с другими пенсионерами. Это тоже приводит к существенной разнице в размере пособий, получаемых "новыми" и "старыми" пенсионерами, т.к. пенсии последних резко обесценились в связи с высокой инфляцией.

26. Во многих случаях размер пенсий опустился ниже минимального прожиточного уровня и составляет лишь малую часть семейных доходов. Такие пенсионеры выживают благодаря расширенным семейным связям, неформальной деятельности и продаже личных ценностей. Пенсионная система, таким образом, превратилась в простейшую систему социальной защиты, предоставляющую небольшие по своему размеру пособия значительной части населения. В некоторых наименее обеспеченных странах эта официальная система социальной защиты стала во многом утрачивать значение для семейных доходов. Это может служить объяснением тому, что такая радикальная мера, как увеличение пенсионного возраста на пять лет, осуществленная в Грузии в 1996 г., не встретила особого сопротивления у населения.

27. **Инвалиды** сталкиваются с особыми проблемами в переходный период. Обесценились не только их пенсии, но ощущается также недостаток услуг и специальных приспособлений, от которых они зависят. На Украине в 1993 г. был создан Фонд социальной защиты инвалидов, целью которого является финансирование национальных программ, касающихся инвалидов, включая их социальные потребности и трудоустройство. В дополнение к пенсионной системе для инвалидов на Украине существует широкая сеть центров социальной помощи и домов престарелых, приспособленных для нужд престарелых людей, особенно одиноких, инвалидов

или неспособных ухаживать за собой. Кроме этого, имеются предприятия, которые производят протезы, существуют программы расширения производства инвалидных колясок и специально оборудованных автомобилей для инвалидов, а также специальные дома отдыха, оздоровительные центры и спортивные сооружения. К сожалению, тяжелая бюджетная ситуация не позволяет в достаточной мере обеспечить всех нуждающихся необходимыми механическими средствами и приспособлениями, и на них существует большая очередь.

28. **Финансовое бремя.** В процентном отношении затраты на пенсии выросли по сравнению с общими государственными расходами большинства стран переходного периода, например, на Украине они выросли с 11,7% в 1993 г. до 21,6% в 1996 г. Растущее бремя пенсионных расходов означает, что пенсионные системы в их нынешней форме не являются финансово устойчивыми, особенно, если учитывать необходимость увеличения расходов на здравоохранение и образование, а также капиталовложений в инфраструктуру после нескольких лет жесткого сокращения средств, выделяемых на эти нужды.

29. **Необходимость реформы.** Несмотря на возрастающее финансовое бремя, связанное с пенсионными расходами, пенсионные системы не могут обеспечить адекватной социальной защиты во время переходного периода. В доходной части, эти системы подавляют стимулы к работе и выплате отчислений. В части пособий, они дают слишком мало, не являются в достаточной степени адресно направленными, и следовательно, не справляются со своей задачей перераспределения доходов и предотвращения абсолютной бедности. В долгосрочной перспективе важный вопрос заключается в том, будут ли эти пенсионные системы готовы к решению проблемы роста расходов, вызванных старением населения.

V. ПРАВОВАЯ ОСНОВА СИСТЕМ СОЦИАЛЬНОГО И ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

A. Международная правовая основа: многосторонние и двусторонние инструменты

30. **Многосторонние международно-правовые документы.** Греция, а также некоторые другие страны ЧЭС ратифицировали ряд международно-правовых документов Совета Европы в области социального обеспечения таких, как Европейский кодекс социального обеспечения, Европейская социальная хартия (Статья 12 касается проблемы обеспечения социальной защиты рабочей силы) и Европейские промежуточные соглашения по социальному обеспечению ("Программы социального обеспечения, касающиеся пенсий по возрасту, в связи с потерей кормильца и инвалидностью" и "Социальное обеспечение других категорий, не входящих в программы, касающиеся пенсий по возрасту, в связи с потерей кормильца и инвалидностью"), а также конвенции Международной организации труда такие, как Конвенция МОТ № 102 о минимальных стандартах социального обеспечения.

31. С 1 января 1981 г. (дата вступления Греции в ЕС) страна находится под юрисдикцией Правил Европейского сообщества. Правила ЕС 1408/71 и 574/72 регулируют права на социальное обеспечение трудящихся и их семей, меняющих место работы в пределах ЕС. В соответствии с вышеупомянутыми Правилами граждане стран-членов ЕС, работающие в другом государстве, которое тоже является членом ЕС, имеют равные права и обязанности (с точки зрения социального обеспечения) с гражданами данного государства.

32. Некоторые Черноморские страны являются сторонами соглашений в области социального обеспечения, заключенных в рамках СНГ, а именно, Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в сфере пенсионного обеспечения (1992 г.) и Соглашения между государствами-участниками СНГ о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов.

33. **Двусторонние соглашения.** Греция заключила серию двусторонних конвенций по социальному обеспечению (со Швейцарией, Канадой, Квебеком, США, Кипром, Аргентиной, Бразилией, Новой Зеландией, Уругваем, Венесуэлой и т.д.), охватывающих категорию лиц, получающих зарплату, а также и другие категории трудящихся, за исключением работников морского флота и государственных служащих, по отдельным аспектам социального риска (старость, инвалидность, болезнь и т.д.). Это конвенции классического типа, которые основаны на международных принципах социального обеспечения таких, как равенство в правах на социальное обеспечение, сохранение прав на социальное обеспечение в случае переезда из одной страны в другую и зачет страховых периодов как при определении права на получение пенсии, так и при расчете размеров пособий. Греция недавно начала переговоры относительно заключения двусторонних конвенций классического типа по социальному обеспечению со многими восточно-европейскими странами.

34. Турция подписала Конвенции по социальному обеспечению и административные Соглашения по применению этих конвенций с Албанией и Грузией в 1998 г. Соглашение по социальному обеспечению между Турцией и Азербайджаном было подписано в 1998 г., в то время как административное Соглашение по применению этого документа должно быть подписано в апреле 1999 г. Основной целью этих конвенций, которые сейчас представлены национальным парламентам для ратификации, является обеспечить в соответствии с законодательством гражданам одного государства равные права с гражданами другого государства, являющегося также стороной данного соглашения, и принять во внимание продолжительность страхового периода гражданина, работающего на территории страны, являющейся стороной данного соглашения, с целью определения имеет ли он/она право на пособие. Кроме того, было подписано Соглашение между Турцией и Болгарией, обязывающее стороны выплачивать болгарские пенсии в Турции лицам, которые эмигрировали в Турцию после 1 мая 1989 г. и имеют право на получение пенсии по законам Болгарии. Это Соглашение начнет действовать после того, как стороны проинформируют друг друга о завершении соответствующих внутренних процедур, требуемых их национальным законодательством.

35. Двусторонние соглашения в сфере социального обеспечения были заключены также и другими Черноморскими странами. В частности, Украина имеет соглашения о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения с рядом государств СНГ (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Молдова).

Б. Национальная правовая основа и пенсионная реформа

36. В то время как соответствующие законы в Греции и Турции предусматривают как обязательную систему выплат из текущих поступлений, так и дополнительные фонды, а также профессиональные и частные программы, пенсионное законодательство в странах переходного периода все еще в значительной степени основывается на Законе СССР о пенсионном обеспечении от 1990 г. в странах бывшего Советского Союза, а в других бывших социалистических странах - на подобных законах, которые характеризуются господством системы выплат из текущих поступлений. Кроме того, существует много нормативных актов или поправок к законам, которые предоставляют дополнительные льготы определенным категориям пенсионеров.

37. В 90-ые годы, в период перехода на рыночную экономику многие Черноморские страны приняли различные нормативные акты, направленные на преобразование или усовершенствование некоторых аспектов социальной защиты. Например, в Румынии были приняты новые правила в следующих областях:

- более ранний выход на пенсию лиц, получающих пособие по безработице;

- возможности, касающиеся выхода на пенсию инвалидов, путем снижения в законодательном порядке пенсионного возраста и сокращения требуемого стажа работы;

- выход на пенсию ранее установленного законом пенсионного возраста для некоторых социальных и профессиональных категорий (преподавательский состав, шахтеры, летчики и т.д.)

- постепенная интеграция в систему государственного социального страхования некоторых независимых систем социального страхования, чей бюджетный баланс был полностью нарушен в связи с изменениями, обусловленными переходом к рыночной экономике (православная церковь, армянская григорианская и греческая церкви, союзы художников, писателей, музыкантов, ремесленные кооперативы и т. д.);

- компенсация и индексация пенсий и других социальных пособий с целью снижения влияния на них инфляции. С 1998 г. размер пенсий автоматически индексируется.

38. Пенсионная система на Украине основывается на Законе Украины "О пенсионном обеспечении", принятом в 1991 г. В соответствии со Статьей 46 Конституции Украины, а также с Законом Украины "О внесении изменений в Закон Украины "О пенсионном обеспечении", принятому в 1997 г., пенсии и другие социальные пособия и выплаты не должны быть ниже официально установленного прожиточного минимума (в 1998 г. - 73,7 гривны). Однако в условиях тяжелого экономического кризиса большинство пенсий намного ниже этого уровня. Начиная с 1 декабря 1998 г. был установлен минимальный уровень пенсий по старости, включая целевую денежную помощь, в размере 41 гривны (примерно 12 долларов США). Только некоторые категории пенсионеров получают пенсии, размер которых выше прожиточного минимума (шахтеры, лица, работавшие на вредных производствах, ветераны войны, лица, имеющие очень продолжительный стаж работы и некоторые другие).

39. Индексация пенсий на Украине проводится в соответствии с Законом "Об индексации денежных доходов населения". Помощь семьям с детьми осуществляется в соответствии с Законом "О государственной поддержке семей с детьми". Закон "О статусе и социальной защите граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы" определяет льготы для данной категории граждан. Закон "О статусе ветеранов войны и гарантиях их социальной защиты" установил повышенные пенсии для ветеранов. Социальная защита инвалидов и людей преклонного возраста осуществляется в соответствии с Законами "Об основах социальной защищенности инвалидов" и "Основные направления социальной защиты ветеранов труда и других граждан преклонного возраста в Украине". Некоторые элементы пенсионной системы подвергаются критике как социально несправедливые, т.к. они легализуют несправедливую дифференциацию государственных пенсий, назначаемых в соответствии с "особыми" законами ("О статусе народного депутата", "О государственной службе", "О работе государственных обвинителей", "О статусе судей" и т. д.). Тысячи привилегированных пенсионеров получают пенсии в десять раз большего размера, чем другие люди, проработавшие десятки лет на опасных или вредных производствах.

40. В то же время во всех странах ЧЭС переходного периода уже начат или готовится процесс комплексной пенсионной реформы. Ключевая концепция этой реформы заключается в том, что монополярный принцип выплат из текущих поступлений необходимо заменить многоуровневой системой, в которой источники финансирования будущих пенсий должны быть дифференцированы.

41. Основные элементы **многоуровневой системы** следующие:

Первый уровень (обязательный)

1. Традиционная схема социального страхования (выплаты из текущих поступлений).
2. Установление размера пенсий (на основе трудового стажа и размера зарплаты перед уходом на пенсию).
3. Под государственным управлением.
4. Основные условия для усовершенствования:
 - создание новой системы регистрации, основанной на идентификационных номерах налогоплательщиков;
 - постепенное увеличение пенсионного возраста;
 - увеличение страхового периода для получения пенсии в полном объеме;
 - снижение налога с фонда заработной платы;
 - установление максимальных доходов (потолок социального обеспечения).

Второй уровень (обязательный)

1. Накопительные счета пенсионных сбережений или отраслевые пенсионные планы
2. Установление размера пенсий либо размера взносов (пенсия зависит от размера накопленных пенсионных взносов и получаемых с них процентов).
3. Под государственным либо частным управлением.
4. Основные условия для внедрения: (те же, что и для первого уровня).
5. Незначительный источник пенсионных доходов для работников с низкими доходами; более важен для работников со средними и высокими доходами.

Третий уровень (добровольный)

1. Накопительные счета пенсионных сбережений в пенсионных фондах, страховых компаниях или других финансовых учреждениях.
 2. Частные сбережения.
 3. Частное управление.
 4. Основные условия для внедрения: нормативно-правовая база, государственный контроль за финансовыми учреждениями, осуществляющими программы добровольного пенсионного страхования.
 5. Незначительный источник пенсионных доходов для работников с низкими и средними доходами; более важен для работников с высокими доходами.
42. И рынки труда, и рынки капитала должны сыграть свою роль, действуя соответственно через уровень выплат из текущих поступлений и через накопительный уровень. Часть обязательной пенсионной системы будет действовать на основе выплат из текущих поступлений, в то время как другая часть будет накопительной. В связи с тем, что каждый из этих уровней подвергается разным категориям риска, общий риск всей системы будет лучше сбалансирован. Система выплат из текущих поступлений сильно подвержена риску по причине старения населения, роста безработицы и политического давления. С другой стороны накопительная система не может действовать эффективно в условиях, характеризующихся длительной инфляцией или кризисом финансовых рынков.
43. Венгрия первая в Центральной и Восточной Европе начала процесс осуществления пенсионной реформы, введя в действие с 1 января 1998 г. новую многоуровневую систему. Польская пенсионная реформа начнет действовать на основе многоуровневой системы в

апреле 1999 г. Ряд Черноморских стран, включая Румынию, Россию, Болгарию и Украину создали специальные группы по подготовке программы комплексной реформы, которая включит в себя введение второго уровня, существенные изменения системы выплат из текущих поступлений и создание правовой базы для долгосрочных добровольных сбережений. Албания, Армения и Грузия уже внесли изменения в первый уровень, Азербайджан планирует сделать это, и все они рассматривают возможность принятия многоуровневой системы.

44. Румыния направила свои усилия на создание комплексной трехуровневой системы. Первый уровень будет обязательным и находящимся под контролем государства, между тем как два других будут управляться частным образом: один из них будет обязательным, другой останется добровольным, дополняя основную социальную защиту, предоставленную государственной системой. Проект закона о пенсиях и других правах по социальному страхованию должен быть проанализирован парламентом. Этот закон направлен на достижение следующих целей:

- создание единой системы государственных пенсий, вобравшей в себя все независимые системы, включая систему социального страхования и пенсионное обеспечение сельскохозяйственных рабочих;
- эффективное руководство этой единой системой посредством специализированных структур на местном и центральном уровне, и в этой связи создание Национального управления социального страхования;
- постепенное увеличение пенсионного возраста в последующий период;
- меры по достижению правильных пропорций между размером взносов и размером пенсий;
- финансирование пенсий в соответствии с принципом перераспределения между поколениями;
- новая формула начисления пенсий, стимулирующая продолжение трудовой активности после достижения установленного пенсионного возраста;
- заключение двусторонних соглашений или совместных международных соглашений по социальной защите с целью обеспечить взаимные гарантии равноправного отношения к румынским гражданам, работающим или проживающим в других странах, а также сохранении их прав по возвращению на родину;
- участие работодателей, представителей профсоюзов, страховых компаний и пенсионеров, а также государственных органов в управлении специализированными учреждениями социального страхования.

45. В дополнение к этому и с целью изучения других возможностей для получения дополнительных пенсионных доходов, стимулирования новых форм личных сбережений пенсионеров, завершается подготовка нормативных актов, регулирующих частную пенсионную систему. Введение и применение сложной системы частных пенсий требует определения и разработки мер контроля за рынком социального страхования в целях контроля за соблюдением правовых норм в этой области. Принятые в Румынии законы, проекты законов, а также будущие организационные структуры разработаны с учетом ориентации на демократическую систему и рыночную экономику, а также на осуществление цели Румынии - присоединения к Европейскому Союзу

46. В январе 1998 г. Верховная Рада Украины приняла Основы законодательства Украины об общеобязательном государственном социальном страховании, которыми

предусматривается введение следующих видов общеобязательного государственного страхования:

пенсионное страхование;

страхование на случай временной потери трудоспособности и расходов, обусловленных рождением или похоронами;

медицинское страхование;

страхование от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, повлекшего потерю трудоспособности;

страхование на случай безработицы.

47. Указ Президента Украины от 18 августа 1997 г. "О срочных мерах по ускорению реформы и выходу Украины из кризиса" предусматривает начать пенсионную реформу с 1998 г. Основной задачей данной реформы является переход на пенсионную систему, основанную на страховых принципах. Пенсионная реформа будет проводиться поэтапно (до 2000 г.) на основе положений Конституции, в соответствии с которыми нововведения не должны ухудшить существующую пенсионную ситуацию. Первый этап (в течение 1998 г.) предусматривает размежевание источников финансирования пенсий и введение персонифицированных трудовых карточек вместо трудовых книжек. Второй этап (до 2000 г.) включает в себя постепенное доведение размера пенсий до сопоставимого с прожиточным минимумом и дифференцирование этого размера в зависимости от взносов и трудового стажа.

48. В апреле 1998 г. Президент Украины подписал Указ «Об основных направлениях реформирования пенсионного обеспечения в Украине». В указе были определены следующие первоочередные меры: поэтапное доведение размера минимальной трудовой пенсии до стоимостного уровня малообеспеченности, периодическая индексация пенсий с учетом роста потребительских цен, а в будущем - с учетом динамики средней зарплаты; страховые принципы пенсионного обеспечения должны играть более существенную роль в пенсионной системе. Для того, чтобы осуществить этот переход, предполагается ввести персонифицированный учет взносов физических лиц в Пенсионный фонд; законодательно установить зависимость размера пенсий от продолжительности трудового стажа и размера зарплаты (дохода), из которого выплачивались трудовые взносы; дифференцировать размеры пенсий в зависимости от того, продолжает ли их получатель работать после достижения им пенсионного возраста или нет; провести размежевание источников финансирования пенсий, назначенных по разным программам и т.д.

49. Пенсионное обеспечение - одна из острейших социально-экономических проблем переходного периода, потому что оно оказывает влияние на жизненно важные интересы миллионов пожилых людей, инвалидов, семей, потерявших своих кормильцев. На Украине, например, пенсионеры составляют 39% всего электората, и, обладая повышенной политической активностью, на практике могут представлять более половины голосов избирателей, поэтому эта проблема приобретает очевидное политическое значение. Подготовка пакета пенсионных реформ и одобрение его парламентами и правительствами представляет собой чрезвычайно трудную задачу, прежде всего из-за того, что в защиту существующего положения вещей вовлечено много групп, выражающих свои собственные интересы. В Венгрии и Польше, например, понадобилось семь лет кропотливой работы и напряженных дискуссий прежде чем были созданы комплексные пакеты пенсионных реформ.

VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

50. В странах ЧЭС переходного периода пенсионеры, инвалиды и люди преклонного возраста оказались среди наиболее социально уязвимых групп населения, подверженных

неблагоприятному влиянию экономического спада, растущей бедности и лишений, сопровождающих переходный период. Необходимы безотлагательные действия с целью сохранения минимальной социальной защиты, направленной на наиболее уязвимые группы населения, особенно пожилых людей.

51. Следует отметить, что социальная и экономическая ситуация в странах переходного периода и в странах с развитой рыночной экономикой Черноморского региона весьма разная, и следовательно, требует различных подходов.

52. Несмотря на увеличение бюджетного бремени, государственные системы пенсионного обеспечения в странах переходного периода Черноморского региона не в состоянии обеспечить необходимую социальную защиту. Типичной реакцией правительств на усиливающееся давление на пенсионные фонды стало сокращение размеров пособий, увеличение нормативов отчислений в фонды социального обеспечения и накопление задолженностей по пенсиям. Эти меры вызвали социальную напряженность и широкое недовольство населения.

53. Демографические тенденции во многих странах-участницах ЧЭС характеризуются быстрым старением населения, которое ведет к ощутимому увеличению процента пенсионеров по отношению к трудоспособному населению, и эта тенденция будет еще более четко прослеживаться в последующие годы.

54. Снижение отчислений на социальное обеспечение обуславливает необходимость осуществления пенсионной реформы с тем, чтобы найти пути создания устойчивых систем, которые уравновесят постоянно растущие потребности выплат из государственных пенсионных фондов, финансирование других компонентов социальной сферы и необходимость капиталовложений в развитие экономики, ибо в конечном счете только экономический рост может обеспечить повышение общественного благосостояния.

55. При определении пенсионного возраста нужно следовать долгосрочной политике, принимая в расчет установленный пенсионный возраст, изменения в демографической ситуации и экономический потенциал страны. Пенсионную политику нельзя рассматривать обособленно как отдельное явление. Наиболее заметны взаимоотношения между пенсионной системой и проблемами, связанными с безработицей, особенно среди молодых людей, только начинающих свою трудовую деятельность. Каким бы очевидно мудрым не выглядело намерение снизить пенсионный возраст для того, чтобы предоставить возможность найти работу молодым людям, такие действия могут оказаться временным и частичным решением одной социальной проблемы за счет создания другой, возможно еще более продолжительной. Необходимы новаторские подходы в решения вопросов обеих крайних возрастных категорий в структуре рабочей силы.

56. Таким образом, Парламентская Ассамблея могла бы рекомендовать парламентам и правительствам стран-участниц ЧЭС следующие меры:

- рассматривать предоставление гарантированных государством пенсий пожилым людям в качестве одного из приоритетов социальной политики, обеспечивая размер минимальных пособий, достаточный для удовлетворения основных потребностей пенсионеров;
- вместе с тем способствовать альтернативным программам социального страхования в качестве долгосрочных мер в рамках комплексной пенсионной реформы, осуществляемой во многих странах-участницах ЧЭС;
- привести национальное законодательство в соответствие с международными стандартами в сфере социального обеспечения путем присоединения к

соответствующим международно-правовым документам, в частности, Совета Европы и Международной организации труда;

- бороться против распада государственной системы здравоохранения в странах переходного периода, уделяя особое внимание тому, чтобы обеспечить пожилым людям, имеющим низкие доходы, бесплатное или доступное в финансовом отношении пользование медицинскими услугами;
- изучить вопрос о способах защиты сбережений пенсионеров от обесценивания в результате инфляции;
- в программах по социальному обеспечению уделять особое внимание условиям, в которых находятся пожилые женщины, чей доход нередко ниже, чем у мужчин в связи с тем, что их трудовой стаж часто прерывался по причине беременности и родов и по семейным обстоятельствам;
- гарантировать материальное обеспечение пенсионерам и пожилым людям в сельской местности с ограниченными возможностями для заработков, особенно в менее производительных и малоприбыльных сельскохозяйственных районах, которые уже страдают от того, что более молодые и активные категории населения все в возрастающем количестве перебираются в города в поисках более высокооплачиваемой работы. Сельскохозяйственное развитие следует рассматривать в качестве ключа к решению этой проблемы;
- развивать услуги по месту жительства для пожилых людей, а также начать или продолжить обучение работников служб социальной помощи, стремясь снизить финансовые и другие ограничения, касающиеся добровольной деятельности, устранить или смягчить правила, которые препятствуют или не способствуют заниматься работой неполный рабочий день или использовать добровольцев наряду со штатными сотрудниками при предоставлении социальных услуг или в учреждениях для престарелых;
- стимулировать развитие прочного партнерства между правительством и неправительственными организациями, направленного на обеспечение комплексного, интегрированного, согласованного и многоцелевого подхода к потребностям пенсионеров в сфере социального обеспечения;
- способствовать дальнейшему развитию сотрудничества между странами ЧЭС в сфере социального обеспечения, в частности, путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений по социальному обеспечению, в целях гарантии легальным трудящимся-мигрантам полной социальной защищенности в принимающей стране, а также сохранения приобретенных ими прав на социальное обеспечение, особенно в отношении пенсий, в случае возвращения на родину;
- способствовать проведению совместных исследований и обмену информацией в целях усовершенствования пенсионного законодательства в странах-участницах ЧЭС.
- Пенсионная реформа, направленная в той или иной форме на снижение расходов и ограничение числа людей, которые зависят от социальных выплат, сейчас находится на политической повестке дня всей Европы, как в странах Европейского Союза, так и в странах переходного периода. Однако следует подчеркнуть, что пенсионная реформа не должна ставить под вопрос принцип сохранения универсальной системы, которая обеспечивает достойную защиту всем тем, кто в этом нуждается.