

## НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Н.В. Осокина

Полоцкий государственный университет, г. Новополоцк

В настоящее время государственное регулирование социальных отношений в Республике Беларусь требует изменений. Основой любой системы социальной защиты государства, и нашей республики в том числе, выступает государственное социальное страхование, представляющее собой систему правовых, экономических и организационных мер по компенсации и минимизации отдельных видов социальных рисков<sup>1</sup>. Особое место в государственном социальном страховании занимает пенсионное обеспечение. В настоящее время данный институт в Республике Беларусь не является истинно страховым, ему присущи недостатки прежней модели, действовавшей в бывшем СССР, которая основывалась на бюджетном финансировании. В 1991г. с созданием Пенсионного фонда было положено начало развитию страховых принципов<sup>2</sup>. С этого момента страховые взносы занятых на рынке труда стали единственным источником финансирования расходов на выплату трудовых пенсий. Одновременно введена уплата страховых взносов нанимателями (35% фонда оплаты труда) и работниками (1% индивидуальной заработной платы). На сегодняшний день эти взносы уплачиваются в Фонд социальной защиты населения (ФСЗН), который объединил Фонд социального страхования и Пенсионный фонд, после принятия в 1992 году закона "О пенсионном обеспечении"<sup>3</sup>. На основании этого закона, было принято постановление "О фонде социальной защиты населения"<sup>4</sup>.

Значительным сдвигом в сторону страховых принципов стал Закон Республики Беларусь "Об основах государственного социального страхования", принятый 31 января 1995 года, обозначивший основные принципы государственного социального страхования, круг лиц, подлежащих государственному социальному страхованию, страховые случаи и иные основные направления социальной защиты граждан<sup>5</sup>. Не смотря на имеющиеся недостатки, он служит правовой базой для построения системы социального страхования в Республике Беларусь, ориентированной на мировой опыт.

Еще одним шагом на пути к совершенствованию социального страхования стал Закон Республики Беларусь "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного социального страхования" от 06.01.99г., который вступает в силу начиная с 1 января 2001 года. Введение персонифицированного учета предусматривает открытие лицевых счетов для каждого пенсионера, с отражением в нем данных о застрахованном, о его страховом стаже, и уплаченных страховых взносах, о начисленном заработке<sup>6</sup>. Этот закон предусматривает переход к исчислению пенсий из заработка за весь период страхования (раньше учитывался заработок только за 5 лет из последних 15, сейчас, начиная с 1 января 2000 года, этот период увеличивается на 1 год ежегодно, но не больше, чем реальный трудовой стаж, в период которого работник подлежал социальному страхованию (т.е. за него и самим работником уплачивались страховые взносы)), что позволяет более объективно учитывать вклад каждого человека в производство национального дохода<sup>7</sup>.

В настоящее время уместно говорить о повышении пенсионного возраста. Существует ряд причин, которые обосновывают введение данного новшества. Это сокращение численности занятых в экономике, являющихся плательщиками взносов на цели пенсионного обеспе-

чения поколения, сменившегося на рынке труда. В результате этого в настоящее время на 165 работающих приходится 100 пенсионеров и, если сравнить с развитыми с экономической точки государствами, то там доля работающих в полтора-два раза выше. Еще одна причина, связана с небольшим объемом поступлений в ФСЗН - вынужденный режим неполного рабочего времени на многих предприятиях<sup>8</sup>.

Беларусь принадлежит к немногим государствам, где установлен самый низкий пенсионный возраст (чтобы не быть голословными, приведем примеры пенсионного возраста в различных странах: США - 65 лет для женщин и мужчин, Япония - 60 лет для мужчин и 65 лет для женщин, Германия - 65 лет для мужчин и женщин, Франция - 60 лет для мужчин и женщин, Швеция - 65 лет для мужчин и женщин)<sup>9</sup>, кроме этого продолжают действовать многочисленные и чаще всего необоснованные льготы в досрочном выходе на пенсию для отдельных видов работников, установленные еще во времена СССР. В этой связи, пенсия для большого числа "молодых" пенсионеров превратилась в надбавку к зарплате. Таким образом пенсионная система теряет свой изначальный смысл, т.к. она призвана обеспечить потерю заработка человеку потерявшему трудоспособность, и никакие другие цели преследовать не должна. В настоящее время значительная часть пенсионеров, ушедшая на пенсию на общих основаниях и не имеющая возможности продолжить работу, вынуждена делиться с теми, кто меньше, а иногда и менее эффективно трудился, но благодаря льготам материально обеспечен гораздо лучше. В результате затрачиваются большие средства, которые можно было бы перераспределить более рационально, на нужды тех, кто не в состоянии продолжить работу и получает хотя и максимальную, но далекую от минимального потребительского бюджета пенсию<sup>10</sup>.

Изменение пенсионного возраста - задача важная и сложная. И дело здесь не только в выборе оптимальной программы постепенного повышения пенсионного возраста, а и во введении системы стимулирования более позднего обращения за пенсией. Следует отметить, что именно реальный пенсионный возраст является основным фактором нагрузки пенсионной системы. Именно он определяет соотношение численности пенсионеров и работающих лиц, а оно как уже говорилось выше, в нашей стране является критическим. Можно обратиться к опыту стран, вышедших из бывшего СССР, которые постепенно осуществляют переход к увеличению пенсионного возраста. В Литве уже пятый год реализуется программа повышения возраста выхода на пенсию, суть которой заключается в том, что ежегодно пенсионный возраст увеличивается на 2 месяца мужчинам и на 4 месяца женщинам, с целью доведения его к 2024 году до 65 лет для мужчин и женщин<sup>11</sup>. В Казахстане с 1996 года пенсионный возраст ежегодно повышается на 6 месяцев с целью доведения его до 58 лет для женщин и 63 лет для мужчин.

Конечно, в нынешних социально-экономических условиях, в которых находится Республика Беларусь, резкое повышение возрастных критериев невозможно. В настоящее время предпочтение отдали системе "гибкого" пенсионного возраста, введенной в действие дополнением к Закону "О пенсионном обеспечении" от 01.09.1998г., (статья 23-1), в соответствии с которым пенсия повышается на 1% заработка за каждые 2 месяца работы после возникновения права на пенсию, и на 1% за каждый год сверх необходимого трудового стажа, при отказе от нее до дня обращения или получения. Это нововведение призвано стимулировать более поздний уход на пенсию, т.к. ограничения в повышении пенсии в данном случае не существует. Изменены и условия назначения пенсии при полном стаже. Ранее законом не устанавливался минимальный стаж для назначения пенсии, в настоящее время необходимо иметь 5 лет страхового стажа (т.е. страховые взносы уплачиваются работником и нанимателем за него на протяжении этих лет).

Освещая данную проблему, нельзя обойти тот факт, что существуют и противники повышения пенсионного возраста. В качестве главного аргумента они выдвигают снижение ожидаемой продолжительности жизни в республике и, справедливости ради, стоит заметить, что в силу известных причин здесь наблюдается негативная тенденция. Для того чтобы разобраться в этой проблеме, необходимо рассматривать два понятия: ожидаемая продолжительность жизни при рождении в конкретном году и ожидаемая продолжительность жизни при достижении определенного возраста в данном году. А в вопросах пенсионного обеспечения это разные вещи<sup>12</sup>.

Пенсионному обеспечению в старости ближе понятие ожидаемой продолжительности жизни при достижении определенного возраста. Возьмем нынешний пенсионный возраст (мужчины 60 лет, женщины 55 лет). Согласно статистическим данным, ожидаемая продолжительность жизни для лиц, достигших в 1996 году общеустановленного пенсионного возраста выхода на пенсию, в среднем составляет у женщин 23,4 года, у мужчин 14,2 года. Именно это и есть ожидаемый период получения пенсий. Каков же ожидаемый период получения в зарубежных странах? У женщин в Дании, Португалии, Финляндии он составляет менее 18 лет, в Бельгии, Германии и Норвегии 19 лет, в Испании, США, Канаде, Польше, Швеции - 20 лет. У мужчин в Дании, Норвегии, Германии, Венгрии, Нидерландах средний пенсионный период, практически как в нашей республике (не превышает 15 лет). Период несколько меньший, чем в Республике Беларусь, в Бельгии, Польше, Португалии, Финляндии. Следует отметить, что именно ожидаемый период получения пенсий в страховых системах является основой для расчета нагрузки пенсионной системы и, соответственно, определения параметра пенсий. Исходя из чего, ряд стран, где в последнее время увеличилась численность пенсионеров (это ожидает и нас к 2016 году) принимают различные программы направленные на дальнейшее увеличение и без того высокого пенсионного возраста.

Следующим этапом перестройки пенсионной системы в соответствии с экономическими реалиями, должно быть создание негосударственных пенсионных фондов. Уже есть выработанная концепция реформы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь, предлагающая создать три уровня пенсионной системы: 1) социальные пенсии; 2) трудовые (страховые) пенсии; 3) дополнительные негосударственные пенсии. Реальное воплощение в жизнь данные предложения не получили. Хотя, если мы хотим получить пенсионную систему отвечающую мировым стандартам и отвечающую реальной экономической ситуации, необходимо ввести в действие создание негосударственных пенсионных фондов. Это поможет высвободить денежные средства и перераспределить их между действительно нуждающимися и дополнительно даст возможность гражданам, способным самостоятельно позаботиться о себе, выбрать то пенсионное обеспечение, которое удовлетворяло бы их интересы. Новая пенсионная система должна будет включать не только измененные нормы и условия пенсионного обеспечения, но и страховой механизм его осуществления. На сегодняшний день отсутствуют прямые запреты на создание частных пенсионных фондов, но законодательство не содержит и необходимых для его создания нормативных положений<sup>13</sup>. Аргументы против создания таких фондов: в стране сохраняется достаточно высокий уровень инфляции, отсутствуют надежные финансовые институты, способные обеспечить соответствующий уровень доходности. Хотя именно такие фонды играют важную роль в пенсионных системах зарубежных стран. Государство гарантирует социальное обеспечение, только лицам не способным в силу определенных причин позаботиться о себе. Необходимо создать как можно скорее этот дополнительный вид пенсионного обеспечения, для чего необходимо принять соответствующий закон.

В большинстве стран выделяют три уровня пенсионного обеспечения граждан. Первый уровень - государственное пенсионное обеспечение, включающее в себя два вида пенсий. Это

1) основная пенсия по старости и 2) дополнительная, которая зависит от объема доходов, полученных гражданами до выхода на пенсию. Право на основную пенсию имеют все граждане не зависимо от стажа в размере около 20% прежнего заработка или в твердом размере. Чтобы получить дополнительную пенсию, необходим достаточно продолжительный период работы, обеспечивающий пенсионной доход (фактически это взносы работодателей). В Швеции необходимый стаж для получения дополнительной пенсии составляет 30 лет, в Финляндии и Дании он составляет 40 лет. Размер дополнительной пенсии равен 50% и вместе с основной пенсией он составляет 70% среднего дохода<sup>14</sup>. Второй уровень - это негосударственные или частные пенсионные фонды, которые существуют в основном за счет взносов работодателей. Третий уровень - это система индивидуального или группового страхования.

Следует заметить, что во многих странах Западной Европы рассматриваются, а в некоторых и начинают осуществляться различные варианты реформ пенсионного обеспечения, нацеленные как на сокращение пенсионных выплат, так и на увеличение поступлений в пенсионные фонды. Обсуждают возможность расширения базы с которой производится отчисления в эти фонды, увеличение возраста выхода на пенсию, ограничения практики выхода на пенсию, стимулируют создание частных пенсионных фондов. Основные проблемы, которые вызывают жаркие дискуссии - это поиск новых источников финансирования, путей повышения эффективности использования страховых ресурсов, в том числе и пенсионных фондов, вовлечение для более широкого участия частного сектора<sup>15</sup>.

Основной проблемный аспект реформы пенсионной системы - законодательное обеспечение. Необходимо разработать проект закона об обязательном пенсионном страховании, который бы в полной мере отражал принципы социального страхования, особенно принципы индивидуализации и дифференциации в пенсионном обеспечении. Для этого необходимо выработать действенные меры по решению тех задач, о которых мы говорили выше, начиная с критериев выхода на пенсию и заканчивая увеличением финансовой доли личного участия самих заинтересованных в обеспечении будущей пенсии. Необходим закон "О негосударственных (частных) пенсионных фондах", который позволит воплотить в жизнь дополнительное негосударственное пенсионное обеспечение. Данный закон будет способствовать воспитанию стремления граждан рассчитывать на свои собственные силы и поможет обеспечить достойное материальное обеспечение при наступлении нетрудоспособности. Кроме этого, необходимо получить согласие общества на реализацию данных мер, заинтересовать власти (законодательную и исполнительную), граждан. Например, в Швеции закон о всеобщих дополнительных пенсиях вступил в силу в 1960 году, а реально воплотился в жизнь в 80-х годах, что дало возможность получать более высокие пенсии в зависимости от уровня предпенсионных доходов<sup>16</sup>.

На наш взгляд, наиболее верным решением в реформировании пенсионной системы будет создание Социального кодекса, регулирующего единую систему пенсионного обеспечения для всех категорий граждан. В основе пенсионной системы должен лежать принцип накопительной пенсии. Переход на новую систему предпочтительно должен осуществляться на добровольных началах, при сохранении государственных обязательств перед пенсионерами. Для ликвидации государственной монополии на пенсионное обеспечение необходимо децентрализовать, перевести на региональный уровень и осуществить разгосударствление пенсионных фондов. Но это не означает запрещение государственных пенсионных фондов. Однако, право выбора должно оставаться за гражданами, а фонды пусть конкурируют между собой в борьбе за клиента, что даст возможность повысить качество предоставляемых услуг. Одновременно следует предоставить гражданам право, основанное на договоре, перечислять

любую сумму и с любой периодичностью в избранный ими пенсионный фонд, а также гарантировать перевод своих счетов в любой другой фонд и в любое время.

После предложенного реформирования пенсионная система будет иметь четыре уровня: 1) социальная пенсия, предоставляемая каждому гражданину по достижению установленного возраста и в размере, предусмотренном законодательством; 2) трудовая пенсия, ее размер зависит от трудового (страхового) стажа и суммы произведенных выплат; 3) пенсия предприятия, которую выплачивают в случае получения инвалидности или профессионального заболевания и при досрочном уходе на пенсию в связи с вредными и тяжелыми условиями труда; 4) дополнительная пенсия, получаемая при заключении добровольного договора дополнительного пенсионного обеспечения<sup>17</sup>.

За бюджетным финансированием предпочтительно оставить выплаты социальных пенсий, пенсий инвалидам с детства и по случаю потери кормильца, содержание социальных учреждений для престарелых и других лиц. Необходимо разграничить только источники выплаты последней пенсии в зависимости от причины смерти кормильца. Например, если смерть наступила по вине предприятия, либо в результате профессионального заболевания, то пенсию будет выплачивать предприятие. В остальных случаях финансирование должно осуществляться за счет госбюджета.

<sup>1</sup> Беспалов Г.С. Государственное управление: практика и перспективы. Минск. Беларусь. 1999. С. 320.

<sup>2</sup> Там же. С. 201.

<sup>3</sup> Закон Республики Беларусь "О пенсионном обеспечении". // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1992, № 17, ст. 275.

<sup>4</sup> Постановление Верховного Совета Республики Беларусь. "О фонде социальной защиты населения". // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1993, № 21, ст. 259.

<sup>5</sup> Закон Республики Беларусь "Об основах государственного социального страхования". // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1995, № 14, ст. 138.

<sup>6</sup> Закон Республики Беларусь "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного социального страхования". // Звезда от 4 февраля 1999.

<sup>7</sup> Закон Республики Беларусь "О пенсионном обеспечении". // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1992, № 17, ст. 275.

<sup>8</sup> Беспалов Г.С. Государственное управление: практика и перспективы. Минск. Беларусь. 1999. С. 205.

<sup>9</sup> Лебедева Л.Ф. США: государство и социальное обеспечение. Механизм регулирования. М., Наука, 2000. С. 53.

<sup>10</sup> Беспалов Г.С. Государственное управление: практика и перспективы. Минск. Беларусь. 1999. С. 206.

<sup>11</sup> Lietuvos Respublikos valstibiniu pensiju istatimas. // Valstibiniu Zinios, 1994, gruodzio 22d, №1-730.

<sup>12</sup> Беспалов Г.С. Государственное управление: практика и перспективы. Минск. Беларусь. 1999. С. 211.

<sup>13</sup> Соснов А. Социальная политика 90-х годов: основные результаты и проблемы. // Belarus Monitor, 1999, № 2. – С. 7.

<sup>14</sup> Возможности и методы социального регулирования (зарубежный опыт). Нестеренко А., Дегтяр Л., Лыкова Л., Погребинская В., Бунчук М. // Экономист, 1998, №7. С. 61.

<sup>15</sup> Лебедева Л.Ф. США: государство и социальное обеспечение. Механизм регулирования. М., Наука, 2000. С. 26.

<sup>16</sup> Волков А.М. Швеция: социально-экономическая модель. М., Мысль, 1991. С. 22.

<sup>17</sup> Соснов А. Социальная политика 90-х годов: основные результаты и проблемы. // Belarus Monitor, 1999, № 2. С. 9.