
**ЭВОЛЮЦИЯ РОЛИ ГОСУДАРСТВА В УПРАВЛЕНИИ
СИСТЕМОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
(ЧАСТЬ 2. НАЧАЛО В □ 1 2010 Г.)**

Социальная защита в советский период. Патерналистская модель социального страхования, по нашему мнению, подчеркивает ту исключительную роль, которую играло государство при формировании и управлении системой социальной защиты на начальном этапе становления советской власти. Классовый характер отношений рабочих и крестьян развел их на разные полюсы организации и финансирования системы социальной защиты.

Формирование централизованной модели социальной защиты. Октябрьская революция 1917 г. коренным образом изменила путь развития Российской империи, а социальное обеспечение рабочих получило принципиально новое направление развития. Первым шагом в этом направлении было опубликованное Правительственное сообщение о социальном страховании, где декларировалось полное социальное страхование наемных рабочих, а также городской и сельской бедноты [26]. Следующий шаг Совета Народных Комиссаров (СНК) — принятие ряда декретов, в которых закладывались основы и методы административной модели советского социального страхования. Так, декретом от 8 ноября 1917 г. «Об увеличении пенсий рабочим, пострадавшим от несчастных случаев» пенсии по инвалидности от несчастных случаев на производстве волевым решением увеличились вдвое [27]. Административного популистского решения было достаточно для того, чтобы не считаясь с экономическими возможностями и последствиями, принимать необоснованные решения. В становлении белорусского пенсионного обеспечения важнейшим организационным мероприятием стало создание в 1919 г. Народного комиссариата социального обеспечения. Это дало возможность с первых дней существования БССР организовать работу по материальному обеспечению нетрудоспособных граждан. Уже в 1921 г. в БССР от государства получили пенсии 276 тыс. человек, что составляло в то время около 10 % ее населения [28, 103]. Всего в период с 1917 по 1922 г. советским правительством было издано около ста декретов и распоряжений по вопросам социального обеспечения [29].

Начинали вырисовываться контуры современной системы социальной защиты и ее элементов. Так, Положением о социальном обеспечении трудящихся, утвержденным Декретом СНК от 31 октября 1918 г. [30], предусматривались пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам, на рождение ребенка — элементы социальной помощи; пособия по безработице, пенсии по инвалидности — элементы социального страхования.

Вместе с тем отметим, что Положением от 31 октября 1918 г. в терминологическом аспекте социальной защиты вернулись к понятию «социальное обеспечение». Есть мнение о том, что «хотя в этом документе говорилось о социальном обеспечении трудящихся, система, предусматривавшаяся им, первоначально состояла из элементов, характеризующих в совокупности социальное страхование. В частности, одним из основных источников образования фондов материального обеспечения трудящихся являлись взносы предприятий и учрежде-

ний» [31, 31]. Другая позиция заключается в том, что термином «социальное обеспечение» подчеркивалось распространение страхования не только на рабочих и служащих, но и на всех иных лиц, источником существования которых являлись только собственный труд, без эксплуатации чужого [31, 128]. Впоследствии же Декретом СНК от 15 ноября 1921 г. «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом» вновь была введена система материального обеспечения трудящихся, основывавшаяся на обязательных взносах предприятий, учреждений, хозяйств и т. д. и именовавшаяся социальным страхованием, которое используется и по настоящее время [32]. Мотивация такого решения была изложена в принятых ЦК партии 4 сентября 1922 г. Тезисах о социальном страховании, в которых говорилось следующее: «Наличие частной промышленности и переход предприятий на хозяйственный расчет выдвинули ряд новых задач в области социального обеспечения. Если в минувший период социальное обеспечение осуществлялось исключительно за счет государства, то из современных отношений вытекает необходимость замены государственного социального обеспечения лиц, занятых наемным трудом, социальным страхованием их за счет предприятий, в которых они работают» [33, 6]. Однако при характеристике терминологических подходов в системе социальной защиты мы разделяем позицию и высказывания некоторых видных страховых деятелей того времени. Они считали, что старое название «страхование» не отражало коренных изменений в материальном обеспечении при социализме, ввиду чего оно, по их мнению, подлежало замене более правильным термином «социальное обеспечение» [34, 66–67].

Декретом СНК № 18 от 17 апреля 1919 г. в Положение о социальном обеспечении трудящихся были внесены принципиальные изменения в части, касающейся финансовой системы социального обеспечения: финансирование расходов должно было производиться из государственного казначейства в сметном порядке; государственные предприятия и советские учреждения освобождались от уплаты взносов на социальное обеспечение. Данное решение подтверждает выдвинутый нами тезис о волонтаристских подходах к управлению системой социальной защиты — жесткой централизации управления.

Декретом СНК от 15 ноября 1921 г. вводились определенные правила и процедуры страхования: социальное страхование лиц, занятых наемным трудом в государственных, кооперативных, общественных, арендных и частных предприятиях. Страхованием охватывались все случаи утраты трудоспособности, потери кормильца, безработицы, а «в целях достижения максимального контроля за правильностью получения страхового вознаграждения сконцентрировать в органах Народного Комиссариата Социального Обеспечения все контрольные функции за определением права на социальное обеспечение, а равно за установлением наличия «трудоспособности, безработицы и за соблюдением застрахованными соответствующих правил» [35]. Следовательно, создавался центральный орган в системе управления социальной защитой и начала формироваться организационная структура управления, а также процедуры социальной защиты и определялись категории лиц, имеющих право на социальную защиту.

Постепенно расширялся круг лиц, охваченных системой социальной защиты. Декретом СНК от 16 июля 1920 г. были введены персональные пенсии для лиц, имеющих особые заслуги перед революцией [36]. Они назначались в случае инвалидности, а семьям — по случаю потери кормильца. Примерно в это время начал формироваться институт пенсий за выслугу лет. В 1924 г. в стране введено пенсионное обеспечение для научных работников, а в 1925 г. — для учителей городских и сельских школ и некоторых других специалистов.

С позиции финансирования системы социальной защиты и ее тенденций отметим, что с середины 20-х гг. наблюдается рост удельного веса расходов на социальное обеспечение в бюджете Беларуси. Если в 1922 г. данные расходы составляли 1,6 % и в период 1925—1926 гг. возросли до 3 %, то при этом коли-

чество пенсионеров практически удвоилось и возросло с 5 756 человек (в 1924—1925 гг.) до 10 131 человек (в 1926—1927 гг.) [37, 247; 38, 11].

Все приведенные выше позитивные тенденции развития социального обеспечения имели место для промышленного сектора экономики и не распространялись на крестьянство, которое с позиции социальной защищенности долгое время оставалось «забытым» на уровне XIX в. [39, 8]. Следует также вернуться к политэкономическому характеру пенсионного обеспечения того времени, когда право на пенсию имело классовый характер, признавалось лишь за трудящимися, размер обеспечения часто зависел от материального положения лица, ставшего инвалидом, от местности проживания и т.д.

Изъятые из общей системы государственного пенсионного обеспечения, крестьянство, в 20-е гг. прошлого века, начало самостоятельно развивать систему крестьянской взаимопомощи — основную форму материальной помощи крестьянским семьям красноармейцев, инвалидов и другим категориям неимущих. В 1927 г. в республике насчитывалось почти 1 800 сельских комитетов взаимопомощи. В них состояло около 1,5 млн человек. Комитеты оказывали в основном натуральную помощь семенами, тягловой силой, кормами для скота [38, 104].

Классовый характер отношений рабочего класса и крестьянства не позволил руководству государства того времени разглядеть мощный поток частной инициативы снизу, поддержка и управление которой давала возможность в то время создать сильную всеохватывающую систему социальной защиты, для чего необходимо было узаконить возможность «заботиться самим о себе» и снять часть финансовой нагрузки в этой сфере с государства.

Важнейшим этапом в развитии системы социальной защиты стало постановление Союзного Совета социального страхования при Наркомате по труду СССР от 5 января 1928 г. [40, 30], которым вводилось пенсионное обеспечение по старости рабочих текстильной промышленности, ставшее базовым в системе пенсионного обеспечения после распространения его действия на всех лиц, работавших по найму [41]. Заметим, что ранее старость рассматривалась как условие назначения пенсии только в том случае, если ей сопутствовала утрата трудоспособности, равнозначной инвалидности [42].

23 июля 1931 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «О социальном страховании», которым предусматривалось установление зависимости размеров пособий от общего и непрерывного стажа работы, отрасли народного хозяйства, участия в социалистическом соревновании, профсоюзного членства, продолжительности периода заболевания и т.д. [43]. Так, пособия по временной нетрудоспособности подлежали выплате с первого дня нетрудоспособности в размере полного заработка тем рабочим и служащим, занятым на промышленных предприятиях, в строительстве и в ряде других отраслей народного хозяйства, которые проработали непрерывно свыше двух лет на данном предприятии и имели общий стаж работы на производстве более трех лет. Важным достижением этого периода, по нашему мнению, явилось установление зависимости размеров пенсий от переменных параметров, характеризующих персональное участие работников в трудовой деятельности. Мы не будем говорить о правильности выбора критериев, их эффективности, достоинствах и недостатках. Суть принятого решения — предложенный подход позволял уйти от равномерного распределения средств и создавал предпосылки материальной заинтересованности работников, что являлось прогрессивным шагом в развитии системы социальной защиты.

Следующим этапом становления системы социальной защиты стало закрепление права на пенсию в Конституции СССР 1936 г. [44]. Отныне оно стало одним из главных социально-экономических прав граждан СССР, вплоть до его развала, что существенно повысило уровень социальной защищенности населения. Право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности обеспечивалось, как декларировалось в Конститу-

ции, широким развитием социального страхования рабочих и служащих за счет государства. На основании провозглашенного Конституцией равенства прав всех граждан, пенсии по старости и инвалидности служащим стали назначаться на тех же условиях, что и рабочим.

Конституция СССР, таким образом, узаконила одноопорную, с позиции финансирования, административную модель пенсионной системы для рабочих. Однако, как и в 20-е гг., огромная масса граждан страны — крестьянство, по-прежнему была лишена права на пенсионное обеспечение.

Крестьянский вопрос или частная модель социальной защиты. Притеснения крестьянства в социальном плане, а также процесс коллективизации позитивно сказались на выработке новых подходов к «системе крестьянской социальной защиты», базирующейся на системе крестьянской взаимопомощи. Основным направлением деятельности крестьянских обществ взаимопомощи стало создание адекватных системе социального страхования условий защиты крестьянства: оказание помощи колхозникам в случае болезни; утраты трудоспособности; потери кормильца и т.д. [40, 41]. Финансовой основой этой деятельности стали кассы взаимопомощи колхозников, законодательной — постановление Президиума ЦИК от 1 февраля 1932 г., утвердившее положение о таких кассах (устав) [45]. В Республике Беларусь типовой устав кассы взаимопомощи колхоза был утвержден лишь в 1940 г. [46, 738].

Итак, государственная поддержка частной инициативы в области развития системы социальной защиты привела к созданию в 30-е гг. в СССР частных элементов системы социальной защиты, охватывающих огромное количество населения страны, — крестьянский сектор. Финансирование этого сектора социальной защиты осуществлялось на 100 % за счет средств сельского населения, что в значительной степени снижало социальное бремя государства.

Следующим знаковым событием в области создания элементов социальной защиты населения, финансируемых за счет собственных средств (негосударственных), был Примерный устав сельскохозяйственной артели, утвержденный СНК СССР и ЦК ВКП (б) 17 февраля 1935 г. [47]. В соответствии с уставом каждый колхоз имел право создавать специальный фонд финансовых средств, направлениями расходования которого являлись помощь престарелым членам колхоза, затраты на содержание детей-сирот, яслей и т.д.

С позиций сегодняшнего дня можно говорить о том, что в 1935 г. колхозам было предоставлено право создавать пенсионные фонды организаций (профессиональные пенсионные фонды, финансируемые на 100 % за счет средств организаций — колхозов).

Следовательно, в Советском Союзе и в Республике Беларусь, в частности, накануне Великой Отечественной войны существовали две параллельные системы социальной защиты населения:

государственная — финансируемая на 100 % за счет государства и охватывающая в основном городское население и промышленный сектор экономики;

частная — финансируемая на 100 % за счет средств колхозов (сельскохозяйственных артелей) и охватывающая в основном сельское население и сельскохозяйственный сектор экономики.

Принимая во внимание тот факт, что население Советского Союза и Республики Беларусь в 1940 г. на 65 % было сельским, можно сделать вывод — в предвоенный период основную нагрузку по социальной защите населения несла частная система социальной защиты, финансирующаяся за счет средств сельскохозяйственных артелей (колхозов).

Возможно предположить, что дальнейшее параллельное развитие альтернативных по источникам финансирования систем социальной защиты могло в перспективе привести к осознанию необходимости распространения «крестьянской модели социальной защиты» на промышленную сферу экономики и введения в действие модели системы социальной защиты, финансируемой за счет промышленных предприятий, организаций, сельскохозяйственных арте-

лей и их работников. Но это только предположения, а в реальности, Вторая мировая война внесла коррективы в процесс «совершенствования» системы социальной защиты не в пользу гражданских лиц [48; 49].

Таким образом, накануне Великой Отечественной войны в Советском Союзе сложилась (с позиции управления) жесткая централизованная модель системы социальной защиты, имеющая классовый характер. При этом более половины населения — крестьянство — выпадало из централизованной системы социальной защиты и было вынуждено создавать собственную систему.

Патерналистская, или административная модель социальной защиты. Очевидно, что при повышении уровня социально-экономического развития и введении обязательных норм социальной защиты населения роль государства в управлении этим процессом возрастает. Вместе с тем чрезмерное вмешательство государства в регулирование социальных процессов — жесткая централизация и администрирование — при игнорировании роли общественных организаций в формировании инструментов, механизмов и нормативов социальной защищенности приводит впоследствии к социальной необразованности и пассивности населения.

Укрепление администрирования в управлении социальной защитой. В послевоенный период задачи восстановления разрушенной экономики потребовали мобилизации колоссальных финансовых ресурсов и на время приостановили развитие системы социальной защиты. Но уже в 1949 г. правительство вернулось к проблеме развития системы социальной защиты, понимая ее роль и значение для укрепления экономики. В целях стимулирования развития науки и техники постановлением Совета Министров было утверждено Положение о пенсионном обеспечении работников науки [50, 408].

С повышением темпов роста промышленного производства, в середине 50-х гг., в СССР сложились экономические предпосылки для повышения уровня материального благосостояния граждан, в том числе повышения уровня пенсионного обеспечения, и в 1956 г. был принят закон СССР «О государственных пенсиях» [51]. Этот закон не только решал вопросы стимулирования выдающихся достижений и заслуг, но и приводил в систему пенсионное законодательство, а также расширял категории лиц подлежащих социальной защите. Последствиями принятия этого закона для Белорусской ССР стало то, что с 1 октября 1956 г. по 1 июня 1957 г. возможность получать пенсии в соответствии с новым законодательством представилась 57 тыс. граждан [50, 32].

Вместе с тем в 1956 г. в фонд государственного социального страхования впервые были направлены ассигнования из государственного бюджета (пенсионные трансферты), поскольку возросшие расходы пенсионной системы не покрывались за счет взносов предприятий, учреждений, организаций. Дотация пенсионной системы была вызвана «...необходимостью покрыть существенно возросшие расходы на выплату пенсий неработающим пенсионерам из числа рабочих и служащих и членов их семей в связи с введением в действие Закона о государственных пенсиях от 14 июля 1956 г.» [31, 31]. Систематическое повышение расходов на пенсионное обеспечение трудящихся, увеличение числа пенсионеров обусловили и в дальнейшем возрастание объемов бюджетных трансфертов в фонд государственного социального страхования.

Этот факт свидетельствует о несбалансированности экономики пенсионной системы и государственной экономики и проявляется в несоответствии уровня заработной платы, пенсионных тарифов и размеров пенсий. Косвенно данный факт подтверждает и отсутствие фундаментальных разработок в области экономики пенсионного обеспечения того периода.

Знаковым событием в истории развития системы социальной защиты населения стало принятие в 1964 г. закона СССР «О пенсиях и пособиях членам колхозов». Несмотря на то, что этот закон установил пенсии членам колхозов по старости, инвалидности, а их семьям — по случаю потери кормильца, по нашему мнению, он носил по отношению к сельскому населению дискримина-

ционный характер и содержал многие различия в условиях назначения и выплаты пенсий рабочим и колхозникам не в пользу последних: различный порядок исчисления пенсий; различные уровни минимального размера пенсии членов колхозов; отсутствие для членов колхозов надбавок за стаж; вводилась зависимость размера пенсии от наличия земельного участка (связь с сельским хозяйством) и др. [52].

В то же время закон 1964 г. закрепил на законодательном уровне право на социальную защиту колхозников и гарантии государства на материальное обеспечение по достижении пенсионного возраста, инвалидности, а его семьей — пенсии по случаю потери кормильца. Таким образом, с принятием Закона о пенсиях и пособиях членам колхозов в стране была сформирована единая система пенсионного обеспечения — административная модель, называемая западными исследователями PAYG, а дающая слабые ростки мотивирующая составляющая пенсионного обеспечения и социальной помощи, основанная на негосударственном финансировании системы социального обеспечения, была незаслуженно, по нашему мнению, отброшена.

С этого времени все население страны стало заложником политического риска в области финансирования пенсионной системы, присущего административной модели [53]. В этот период, по нашему мнению, решения об изменениях в системе социальной защиты принимались без учета и анализа отечественной практики и международного опыта в данной области.

Администрирование как метод управления. В начале 80-х гг. XX в. в СССР ощущалась несбалансированность уровня жизни пенсионеров и занятого населения, в связи с чем в 1981 и 1985 гг. принимаются решения об увеличении размеров пенсий, которые не пересматривались в течение более 10 лет [54; 55]. К середине 80-х гг. в стране сложилась развитая система социальной защиты населения, охватившая его широкие слои. Эта модель просуществовала до развала Советского Союза и досталась по наследству всем государствам СНГ. Особенностью ее являлось то, что власть стремилась всю деятельность по социальному обеспечению замкнуть исключительно на государство, свернув деятельность благотворительных организаций. В результате, в стране быстрыми темпами сформировалась административная (патерналистская — с позиции распределения благ) модель управления и финансирования системы социальной защиты человека, основанная на всесторонней ответственности государства за предоставление социальных услуг и почти полном отсутствии ответственности граждан за собственный уровень социальной защищенности [56; 57].

Щедрые, по мнению ряда исследователей, меры социальной защиты, финансируемые исключительно за счет государства, сформировали соответствующие взгляды и социально-иждивенческую идеологию граждан, отсутствие инициативности в решении социальных проблем [58; 59].

В результате, фактически исчезла социальная активность людей в части осознания того, что необходимо повышать уровень социальной защищенности, и сложилась обывательская философия: «государство обязано, государство должно, государство обеспечит и т.п.». При этом социальная защита свелась практически к выплатам пенсий, пособий, материальной поддержке, медицинской помощи.

Закрытость информации, жесткое регулирование деятельности социальной сферы, всеобщность и единство подходов, отсутствие альтернативных возможностей для населения усугубляли положение и приводили к всеобщему пониманию обязанностей государства по отношению к населению, к притуплению чувства персональной ответственности за уровень социальной защищенности.

Отсутствие реальных методологических подходов к оценке экономических и социологических проблем по развитию системы социальной защиты и ее элементов (например, в учебных пособиях и литературе по вопросам социального обеспечения в списках используемой литературы значатся только норматив-

ные документы и материалы съездов КПСС и выступлений руководителей партии [60–62], исключение составляли только вопросы права социального обеспечения) приводило к формированию у научной общественности негативного отношения к предмету социальной защиты как к объекту социальных и экономических исследований, что в конечном итоге привело к вымыванию квалифицированных экономических кадров из этой отрасли и ее научно-методологической деградации.

Попытки реформирования административной модели. В начале 90-х гг. в условиях социально-экономических и политических преобразований общества недееспособность существовавшей системы социальной защиты начала проявляться более заметно, и в стране все больше стала осознаваться необходимость реформирования системы социальной защиты, первые параметрические попытки которой были предприняты в период перестройки.

В целях стимулирования роста производительности труда и активного трудового поведения населения в 1990 г. законом СССР «О пенсионном обеспечении граждан в СССР» было введено понятие «трудовые» и «социальные» пенсии [63]. Если социальные пенсии предоставляли минимум государственных гарантий по пенсионному обеспечению, то размер трудовых пенсий ориентировался на суммарный объем заработка человека, тем самым была сделана попытка мотивации активного поведения населения путем более полного учета труда при исчислении размера пенсии и исключения уравнительного подхода в пенсионном обеспечении. Законом устанавливался единый подход к определению условий и норм пенсионного обеспечения всех категорий трудящихся. Кроме того, союзным республикам предоставлялось право за счет средств республиканских бюджетов устанавливать: доплаты к минимальным размерам пенсий, ко всем видам пенсий в связи с изменением стоимости жизни и ростом заработной платы в республике; надбавки на уход к пенсиям одиноких пенсионеров; более льготные по сравнению с союзным законом условия выплаты пенсий работающим пенсионерам; пенсии за особые заслуги и др. Впервые в рамках законодательства социалистического государства появился рыночный механизм управления уровнем жизни пенсионеров — возможность индексации или, иначе говоря, регулярного перерасчета размеров пенсий.

Этот новый закон вместе с одноопорной административной моделью в смысле финансирования системы социальной защиты и патерналистской моделью в смысле распределения пенсионных ресурсов остался в наследство от СССР и Республике Беларусь. На базе данного закона начинается история развития суверенной системы социальной защиты независимого, суверенного государства.

Реформирование системы социальной защиты. Завершая краткое рассмотрение вопроса о роли и функциях государства в управлении системой социальной защиты, можно сделать вывод о том, что на протяжении развития человечества прослеживается тенденция усиления роли государства в управлении системой социальной защиты. Причем функции государства в части управления постепенно монополизировались, вплоть до формирования системы полного государственного социального обеспечения.

Однако после 1980 г. в мире постепенно произошел пересмотр роли и места государства в организации этого важнейшего механизма обеспечения устойчивого роста. Патернализм уступил место широкому доступу общественных организаций и активному поведению граждан на поприще формирования системы социальной безопасности общества, но роль и значение государства в управлении этим процессом усилилась.

Окончательно сформировавшаяся в СССР в 60-е гг. XX в. и переданная по наследству Республике Беларусь патерналистская система пенсионного обеспечения как основная часть системы социальной защиты пожилого населения, основанная на методологии солидарности поколений, получила название PAYG (Pay-As — You-Go). Эта модель существует и по настоящее время без

каких-либо принципиальных изменений*. Введенная с 2002 г. в практику персонификация пенсионных взносов также не внесла существенных изменений в методологию действующей системы пенсионного обеспечения. Эта работа была направлена на создание более объективного учета участия граждан в пенсионной системе — учета пенсионных прав. От накопленного объема пенсионных прав должен зависеть и размер индивидуальной пенсии, т.е. осуществляется справедливое распределение пенсионного фонда. Детальный анализ пенсионной системы Республики Беларусь на основе моделирования ее поведения в рыночных условиях дан в монографии «Система социальной защиты: теория, методология, практика» [64].

Однако, как известно, РАУГ-модель пенсионного обеспечения подвержена существенному демографическому влиянию. При росте численности пожилого населения (пенсионеров) на фоне сокращения численности трудоспособного данная модель однозначно ведет к дестабилизации пенсионной системы и всей системы социальной защиты. В таких условиях для стабилизации системы социальной защиты необходимо принять ряд негативных с позиции населения страны и национальной экономики мер: или необходимо снижать размер пенсий, или повышать размер пенсионного тарифа, или повышать пенсионный возраст, или принимать эти меры одновременно, или в какой-то комбинации. Фактически перед Республикой Беларусь встал вопрос о необходимости реформирования основной составляющей системы социальной защиты — системы пенсионного обеспечения.

Среди перечисленных мер по реформированию повышение пенсионного возраста, по нашему мнению, является самой безобидной мерой, и администрации легко мотивировать ее объективной причиной — резким ростом численности пенсионеров, начиная с 2010 г. (период выхода на пенсию представителей послевоенного «демографического взрыва»), или ростом продолжительности жизни**. Безобидной эту меру можно назвать в силу того, что ее реализация не снизит уровень жизни населения Республики Беларусь. От введения данной меры для временной стабилизации пенсионной системы не уйти и переходить на единый пенсионный возраст для мужчин и женщин, как сделано в большинстве развитых стран мира, на уровне 65 лет или выше — придется. Только начинать этот процесс необходимо как можно раньше.

Снижение уровня пенсионного обеспечения как инструмент реформирования — чрезвычайно болезненная мера не только в экономическом плане, поскольку оказывает непосредственное влияние на рост уровня бедности в стране, но и в политическом плане из-за сильного влияния на электоральное поведение населения. Повышение уровня пенсионных взносов не только негативно сказывается на темпах экономического роста, но и ведет к систематическому уходу плательщиков от их уплаты.

Однако, как свидетельствует мировой опыт, в существующих экономических условиях реформирование пенсионной системы Республики Беларусь на этом не закончится. Потребуется принятие более жестких мер по отношению, например, к расчету размеров пенсий государственным служащим, еще большему урезанию пенсионных и других льгот, увеличению расчетного периода пенсии и, в конечном итоге, введение системы обязательного и добровольного пенсионного накопления.

*Введенная в 1994 г. индексация пенсий является инструментом защиты доходов пенсионеров от инфляции, а созданные три страховые компании, занимающиеся негосударственным пенсионным обеспечением, не оказывают существенного влияния на общую картину пенсионного обеспечения в Республике Беларусь.

**За период с 1977 по 2007 г. в мире средняя продолжительность жизни населения увеличилась с 62 до 69 лет. В Республике Беларусь осталась на уровне 70 лет. В развитых странах выросла с 73 до 79 лет [65].

Опыт проведения пенсионных реформ в различных странах мира свидетельствует о том, что население должно принимать активное участие в обеспечении своих персональных пенсионных потребностей. Однако гипертрофированные функции государства по отношению к управлению системой социальной защиты приводят к пассивной позиции населения в отношении обеспечения собственной социальной защищенности, социальной неграмотности и связанных с этим повышением уровней социальных рисков, а также к повышению расходов государственного бюджета на финансирование социальной сферы.

Роль государства в регулировании социальной сферы вообще и системы пенсионного обеспечения, в частности, объективно должна усиливаться. Однако усиление этой роли должно иметь качественно новую основу: отказ от патернализма в пользу создания объективных условий для сознательного участия граждан в минимизации социальных рисков, связанных, в том числе, и с уменьшением уровня доходов при выходе на пенсию по достижении пенсионного возраста — пенсионных рисков. Одним из механизмов минимизации этих рисков и являются негосударственные пенсионные фонды. Государство должно поддерживать минимальный уровень социальных гарантий и создавать условия для вовлечения граждан в процесс минимизации социальных рисков. В свою очередь граждане должны предусматривать персональный приемлемый для них уровень дохода путем пенсионных накоплений.

В 1997 г. в Республике Беларусь была утверждена концепция реформирования пенсионной системы, аналогичная той, которую реализовывает в настоящее время Россия [65]. Этой Концепцией предусматривалось создание системы негосударственных пенсионных фондов как альтернативы государственной патерналистской модели с целью снижения будущих пенсионных рисков. Однако данная Концепция так и осталась на бумаге. Республика Беларусь имела шанс постепенного и безшокового проведения пенсионной реформы в течение длительного промежутка времени, но она от этого шанса отказалась и потеряла практически 15 лет.

Сложившаяся объективная демографическая ситуация подталкивает пенсионную систему к дестабилизации, и реформирование пенсионной системы уже стало неизбежной объективной необходимостью.

В сложившейся ситуации необходимо консолидировать общество на принятие решения о скорейшем проведении пенсионной реформы. Но для этого потребуются разработка принципиально новой стратегии формирования и реализации социально-экономической политики Республики Беларусь. Социальная политика государства является комплементарной частью экономической политики, от содержания которой зависят темпы устойчивого развития страны. Однако одного осознания важности и глобальности стоящих перед государством задач мало. Необходимы быстрые и четкие меры по разработке принципиально новой социально-экономической стратегии его развития с привлечением профессиональных кадров ученых и практиков, обладающих новым образом стратегического мышления, с широким вовлечением в эту сферу деятельности и информированием о ее результатах населения и общественных организаций.

Таким образом, для преодоления грядущих проблем в сфере реформирования системы социальной защиты необходимо создать новый организационно-экономический механизм консолидации белорусского общества на основе разработки принципиально новой концепции интеграции и позиционирования Республики Беларусь в глобальной социально-экономической системе как равноправного партнера и участника развития цивилизации, при возрастании роли государства в управлении этими процессами.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. *Андреев, И.Л.* Цивилизационный процесс под углом ноосферного зрения / И.Л. Андреев, П.Г. Никитенко. — Минск: Право и экономика, 2002.

2. *Симхович, В.А.* Феномен корпоративного человека в японской системе управления: социологический анализ: автореф. дис. ... д-ра социол. наук: 22.00.08 / В.А. Симхович; Белорус. гос. ун-т. — Минск, 2003.
3. *Новикова, И.В.* Глобализация как императив стратегии экономических реформ / И.В. Новикова // Белорус. экон. журн. — 1999. — □ 3.
4. Библия: книги священного писания Ветхого и Нового завета, канонические / в рус. пер. с парал. местами и прилож. — М.: Рос. библейское о-во, 1994.
5. Из истории традиционной китайской идеологии: материалы и исследования. — М.: Наука, 1984.
6. *Цицерон.* О старости. О дружбе. Об обязанностях / Цицерон. — М.: Наука, 1993.
7. *Плутарх.* Застольные беседы / Плутарх. — Л.: Наука, 1990.
8. *Иноземцев, В.Л.* За пределами экономического общества: Постиндустриальные теории и постэкономические тенденции в современном мире / В.Л. Иноземцев. — М.: Academia — Наука, 1998.
9. Социология Конта в изложении Ригولاжа. — СПб., 1898.
10. *Сен-Симон, А. де.* Рассуждения литературные, философские и промышленные // Избран. соч. — М. — Л., 1949. — Т.2.
11. World Bank Involvement and Directions for the Future // Balancing Protection and Opportunity: A Strategy for Social Protection in Transition Economies. — Washington D.C.: World Bank, 2000.
12. World Development Report 2004 (Overview): Making Services Work for Poor People. — Washington D.C.: World Bank, 2003.
13. *Mill, J. St.* Guizot's «Essays and Lectures in History» / J. St. Mill // The Edinburg Review. — 1845. — □ 166. — Okt.
14. *Милль, Дж. Ст.* О свободе / Дж. Ст. Милль. — Лейпциг, 1861.
15. *Mill, J. St.* Chapters on Socialism / J. St. Mill // The Fortnightly Review. — 1879. — New Series. — Vol. XXV.
16. Антология социальной работы: в 5 т. — М.: Сварогъ — ИВФСПТ, 1994. — Т. 1: История социальной помощи в России.
17. *Максимов, Е.* Земская деятельность в области общественного призрения / Е. Максимов // Журн. юрид. о-ва при Император. Санкт-Петербург. ун-те. — 1895. — Кн. 6.
18. Там же. — Кн. 8.
19. *Григорьев, А.Д.* Социальная работа на Беларуси: история, опыт, проблемы / А.Д. Григорьев. — Минск: Дизайн ПРО, 2000.
20. *Гагенъ, В.А.* Право бедного на призрение: в 2 т. / В.А. Гагенъ. — СПб.: Обществ. польза. — 1907. — Т. 1.: История и современное положение законодательства объ обязательном призрении бедных въ Германии, Франции и Англии.
21. *Шалландъ, Л.А.* Бедность / Опыт системы административнага права / Л.А. Шалландъ. — Ярославль: Э.Г. Фальк, 1898.
22. *Шалландъ, Л.А.* Юридическая природа территориального верховенства: историко-догматическое исследование / Л.А. Шалландъ. — СПб.: Тренке и Фюсно, 1903.
23. *Андреев, В.С.* Право социального обеспечения в СССР: учеб. / В.С. Андреев. — М.: Юрид. лит., 1980.
24. Страхование рабочих в России и на Западе / под ред. Б.Г. Данского. — СПб., 1913. — Ч. 1. — Вып. 2.
25. Об обязательном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: Декрет Президента Респ. Беларусь от 30 июня 2003 г., □ 18 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2003. — □ 86.
26. Правительственное сообщение о социальном страховании от 1 ноября 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьян. правительства. — 1917. — □ 2.
27. Об увеличении пенсий рабочим, пострадавшим от несчастных случаев: Декрет Совета Нар. Комиссаров, 8 нояб. 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьян. правительства. — 1917. — □ 2.
28. Социальное обеспечение в Советской Белоруссии. — Минск: Беларусь, 1977.
29. Ленинские декреты о социальном обеспечении / М.Л. Захаров [и др.]; отв. ред. В.П. Барыбин. — М.: Юрид. лит. — 1972.
30. Положение о социальном обеспечении трудящихся: Декрет Совета Нар. Комиссаров, 31 окт. 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьян. правительства. — 1918. — □ 3.
31. Советское социальное страхование: учеб. пособие / К.С. Батыгин [и др.]. — М.: Профиздат, 1980.
32. О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом: Декрет Совета Нар. комиссаров, 15 нояб. 1921 г. // СУ РСФСР. — 1921. — □ 76.
33. Тезисы о социальном страховании: утверждены ЦК РКП (б) 4 сент. 1922 г. // Вопр. страхования. — 1922. — □ 7.
34. *Вишневецкий, А.И.* Развитие законодательства о социальном страховании в России. Законодательство царского времени и советского правительства / А.И. Вишневецкий. — 2-е изд. — М.: Вопр. труда, 1926.

35. О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом: Декрет Совета Нар. Комиссаров, 15 нояб. 1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьян. правительства. — 1921. — □ 35.

36. О пенсиях лицам, имеющим особые заслуги перед рабоче-крестьянской революцией: постановление Совета Нар. Комиссаров, 16 июля 1920 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьян. правительства. — 1920. — □ 66.

37. Восстановление народного хозяйства БССР (1921 — 1925 гг.): сб. документов и материалов / Гл. арх. упр. при Совете Министров БССР и др.; сост. Э.Л. Козловская [и др.]. — Минск: Беларусь, 1981.

38. Алексин, Р. Состояние социального страхования в Белоруссии / Р. Алексин // Прафесыянальны рух Беларусі. — 1927. — □ 4.

39. Коцко, С.И. Правовое регулирование пенсионного обеспечения по возрасту работников сельского хозяйства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / С.И. Коцко; Ин-т философии и права АН Беларуси. — Минск, 1995.

40. 50 лет советского социального обеспечения: материалы конференции / под ред. Д.Н. Комаровой. — М., 1968.

41. Об обеспечении в порядке социального страхования по случаю старости: постановление ЦИК и СНК СССР, 15 мая 1929 г. // СЗ СССР. — 1929. — □ 32.

42. Положение о социальном обеспечении трудящихся: утв. Декретом Совета Нар. Комиссаров, 31 окт. 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьян. правительства. — 1918. — □ 89.

43. О социальном страховании: постановление ЦИК и СНК СССР от 23 июня 1931 г. // СЗ СССР. — 1931. — □ 41.

44. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: утв. Чрезвычайным УШ съездом Советов СССР, 5 дек. 1936 г. // Сб. норматив. актов по совет. гос. праву / сост. С.А. Авакьян; отв. ред. А.И. Лукьянов. — М.: Юрид. лит., 1984.

45. О кассах общественной взаимопомощи колхозов: постановление Президиума ЦИК СССР, 1 февр. 1932 г. // СЗ СССР. — 1932. — □ 9.

46. Типовой устав кассы общественной взаимопомощи колхоза: постановление Совета Нар. Комиссаров БССР, 2 авг. 1940 г., □ 1101 // Собрание действующего законодательства Белорус. ССР. — Минск: Беларусь, 1980. — Т. 4.

47. Примерный устав сельскохозяйственной артели: постановление Совета Нар. Комиссаров СССР и ЦК ВКП(б), 17 февр. 1935 г. // СЗ СССР. — 1935. — □ 11.

48. О пенсиях военнослужащим рядового и младшего начальствующего состава срочной службы и их семьям: постановление Совета Нар. Комиссаров СССР, 16 июля 1940 г. // СП СССР. — 1940. — □ 19.

49. О пенсиях и пособиях лицам высшего, старшего и среднего начальствующего состава сверхсрочной службы, специалистам рядового состава сверхсрочной службы и их семьям: постановление Совета Нар. Комиссаров СССР, 5 июня 1941 г. // СП СССР. — 1941. — □ 15.

50. Положение о пенсионном обеспечении работников науки: постановление Совета Министров СССР, 28 сент. 1949 г., □ 4140 // Социальное обеспечение в СССР. — М: Юрид. лит., 1986.

51. О государственных пенсиях: Закон СССР, 14 июля 1956 г. // Ведомости Верхов. Совета СССР. — 1956. — □ 15.

52. О пенсиях и пособиях членам колхозов: Закон СССР, 15 июля 1964 г. // Ведомости Верхов. Совета СССР. — 1964. — □ 29.

53. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect Old and Promote Growth // A World Bank Policy Research Report. — Oxford: Oxford University Press, 1994.

54. О повышении минимальных размеров пенсий и других мерах по улучшению пенсионного обеспечения: Указ Президиума Верхов. Совета СССР, 2 сент. 1981 г. // СП СССР. — 1981. — Отд. 1. — □ 13.

55. О первоочередных мерах по улучшению материального благосостояния малообеспеченных пенсионеров и семей, усилению заботы об одиноких престарелых гражданах: постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС, 14 мая 1986 г., □ 436 // СП СССР. — 1986. — Отд. 1. — □ 17.

56. Морова, А.П. Методология перехода к рыночной модели социальной политики в Республике Беларусь: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / А.П. Морова; Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь. — Минск, 2001. — 28 с.

57. Красовская, Н.Н. Организация социальной защиты населения Республики Беларусь: системный подход: автореф. дис. ... д-ра. социол. наук: 22.00.08 / Н.Н. Красовская; Бел. гос. ун-т. — Минск, 2003. — 16 с.

58. Миланович, Б. Бедность, неравенство и социальная политика в странах с переходной экономикой / Б. Миланович // Рабочий доклад департамента стратегического развития □ 1530. — Вашингтон: Всемирный банк, 1995.

59. Balancing Protection and Opportunity: A Strategy for Social Protection in Transition Economies. — Washington D.C.: The World Bank, 2000.

60. Социальное страхование в СССР / под ред. К.С. Батыгина. — М.: Профиздат, 1973.

61. Андреев, В.С. Социальное обеспечение в СССР. Советское право социального обеспечения: курс лекций / В.С. Андреев. — М.: РИО ВЮЗИ, 1969.

□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.
□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□. □□□□□□□□□□.