

## **Социальная защита в Украине: проблемы, угрозы, вызовы**

### ***Вступление***

По Конституции Украины (ст. 1) наша страна является социальным государством, а это предполагает прежде всего ориентацию на обеспечение социальных и экономических прав человека, то есть государство несет ответственность за экономическое и социальное благополучие своих граждан. Это также закреплено Законом Украины “О государственных социальных стандартах и государственных социальных гарантиях” (№ 2017-III от 05.10.2000), рядом других Законов, Указов Президента и постановлений Кабинета Министров. И именно в сфере социальной защиты заметнее всего проявляется эффективность экономической политики страны, ее зависимость от глобальных процессов мировой экономики.

Сейчас уже не нужно доказывать, что социальная политика играет двойную роль. С одной стороны, экономический рост создает благоприятные условия для улучшения жизни людей, а с другой — социальная политика является фактором экономического роста и регулирования экономики страны. Развитая система социальной защиты способствует развитию экономики, а развитая экономика является основанием благополучия и благосостояния граждан. Что в этом случае является причиной, а что следствием? В действительности это выглядит как обычная риторика или, в лучшем случае, как стратегическая цель, реализуемая в условиях перманентного кризиса, инфляции, роста цен, безработицы, снижения качества жизни населения, усиления миграционных процессов, появления новых категорий социально уязвимых лиц и т.п.

В статье сделан акцент именно на социальной сфере (а не экономической или политической), что должно быть первоочередной задачей политики государства и правительства. Однако в течение длительного времени в стране наблюдается противоположное: уровень жизни населения падает, зависимость от международных организаций и иностранного капитала усиливает-

ся, бюджетных ресурсов постоянно не хватает, а объяснения причин увеличения стоимости услуг звучат крайне неубедительно, из-за чего кредит доверия населения к социальным институтам, правительству, власти в целом, кажется, утрачен уже навсегда: достаточно посмотреть на результаты ежегодных опросов общественного мнения ИС НАНУ за последние 20 лет.

### ***Государство и социальная защита: осовременивание как реформирование***

Государственное социальное обеспечение — это неотъемлемая составляющая системы социальной защиты, выполняющая функцию накопления и распределения средств, предназначенных на социальную помощь, субсидии, выплаты по социальному страхованию, пенсии и т.п. То есть это меры материальной поддержки граждан, оказавшихся у самой черты и за чертой бедности, людей, которые из-за возрастных и прочих причин не в состоянии самостоятельно обеспечить себе прожиточный минимум, возможность физического существования и психологического комфорта. Государственное социальное обеспечение в нашей стране опирается на принцип солидарной поддержки всех членов общества и является единым базовым набором социальных услуг, которые должны предоставляться всем гражданам государства. Его финансирование осуществляется за счет бюджетных средств и прямо зависит от эффективности экономики, поэтому в период экономического спада может приводить к чрезмерной нагрузке на государственные финансы и соответствующим негативным последствиям.

Наше законодательство в сфере социальной защиты сегодня остается непоследовательным и несистемным, несмотря на все попытки его усовершенствовать. В существующих законодательных актах, которых насчитывается более полутора сотен, прослеживается влияние разнообразных концепций и подходов, среди которых определяющими являются **советская** модель (когда многочисленные льготы и социальные выплаты подменяют обеспечение должного уровня заработной платы и материального обеспечения) и **европейская** (когда доминируют социальные услуги и опека, направленные на поддержку наиболее уязвимых категорий). Даже после принятия 19 июня 2003 года Закона Украины “О социальных услугах”, который задекларировал переход к европейской модели, наши законодатели никак не могут отказаться от традиционных советских методов и подходов, устанавливая новые виды льгот и компенсационных выплат. Все это приводит к размыванию предусмотренной Конституцией Украины социальной функции государства и ставит под сомнение целесообразность социальной защиты.

Сегодня основания системы социальной защиты и социального обеспечения вытекают не только из законодательных актов Украины, но и из ее международно-правовых обязательств, поскольку Украина является участником ряда международных договоров в сфере социальных прав человека и подписала с Евросоюзом соглашение об ассоциации. Однако серьезными проблемами остаются имплементация норм международного права в национальное законодательство и применение положений ратифицированных международно-правовых актов как норм прямого действия. И именно от решения этих проблем зависит переход Украины к европейской модели развития системы социальной защиты и социального обеспечения.

В 2008–2009 годах Центр общественной экспертизы совместно с Международным фондом “Відродження” работал над проектом “Новый взгляд на систему социальных прав и социальных гарантий граждан Украины”. По его результатам был опубликован аналитический отчет “Система социальной защиты и социального обеспечения в Украине: реальное состояние и перспективы реформирования”, в котором было приведено свыше полутора десятков фактов относительно действующей в Украине системы социальной защиты и социального обеспечения, указано на их недостатки. Экспертные выводы подытожены в ряде констатаций:

- 1) разнообразные льготы, социальные выплаты и социальные услуги в стране определяются 58 законами и более чем 120 нормативно-правовыми актами;
- 2) общая стоимость задекларированных законодательством льгот составляет от 4 до 6 млрд долл. США в год, однако реально финансируется лишь незначительная их часть;
- 3) в Украине более 130 категорий получателей разных социальных выплат, из которых только 70 подлежат выплатам по социальному признаку, а около 50 — по профессиональному;
- 4) все льготные категории граждан, в том числе и социально незащищенные, имеют право на более чем 120 видов льгот и свыше 60 видов социальных выплат;
- 5) общая численность граждан Украины, имеющих право на льготы, установленные действующим законодательством, составляет почти 15 млн;
- 6) статья “Социальная защита и социальное обеспечение” является наибольшей расходной статьей бюджета, большей, чем расходы на здравоохранение, образование и экономическую деятельность;
- 7) реальный объем расходов на сферу социальной защиты и социального обеспечения как минимум в 2,5–3 раза превышает сумму сводного бюджета Украины по статье “Социальная защита и социальное обеспечение”;
- 8) государственные целевые внебюджетные фонды ежегодно обслуживают почти 14,5 млн трудоспособных лиц и 14 млн пенсионеров, 320 тыс. пострадавших на производстве и от 500 до 600 тыс. безработных граждан;
- 9) среди социально незащищенных категорий наибольший объем расходов приходится на пенсионеров: в 2008 году расходы на финансирование разных мер социальной защиты этой категории составляли 42,65 млрд грн, или 58% всех расходов на социальную защиту и социальное обеспечение;
- 10) среди всех мер социальной защиты в Украине преобладают денежные выплаты населению (социальные и компенсационные): в 2008 году они составляли 47 млрд грн;
- 11) социальные расходы сводного бюджета и расходы государственных целевых внебюджетных фондов в 2008 году в совокупности достигли 276 млрд грн, или 29% ВВП. Среди развитых стран мира по этому показателю Украину опережают только Швеция и Франция;
- 12) в расчете на одного человека социальные расходы в Украине относятся к самым низким в мире: в 2005 году они составляли 1677 долл.

США в год. В указанный период ниже были только соответствующие показатели в Корее и Мексике [Система социального захисту, 2009].

Эксперты подчеркивали необходимость проведения системной реформы в сфере социальной защиты и социального обеспечения, решительного и кардинального ее обновления. Реформирование, по их мнению, должно было осуществляться в следующих направлениях: 1) пересмотр законодательства, устанавливающего разные виды льгот и социальных выплат, в сторону сокращения количества категорий их получателей; 2) мораторий на введение новых льгот и новых категорий льготников; 3) обеспечение постепенного перехода от системы льгот по социальному признаку к адресным социальным выплатам и социальным услугам; 4) замена льгот по профессиональному признаку на адекватное вознаграждение за работу — заработную плату; 5) пересмотр системы критериев и оснований, согласно которым гражданам предоставляются льготы и назначаются социальные выплаты; 6) обеспечение прозрачности и координации при выполнении и финансировании всех государственных программ социального характера; 7) согласование действующего законодательства в сфере социальной защиты и социального обеспечения с действующим бюджетным законодательством; 8) повышение эффективности выполнения международно-правовых обязательств в сфере совершенствования государственной системы социальной защиты и ее интеграции в международную, в частности европейскую, систему.

Со времени проведения анализа Центром общественной экспертизы прошло уже 10 лет. За это время произошли фундаментальные изменения как в политическом и социально-демографическом пространстве Украины, так и в глобальном экономическом, и большинство — не в лучшую сторону. В частности, системный кризис, который в 2014 году набрал новые обороты, привел к тому, что уровень бедности стал еще выше, а доходы рядовых граждан — ниже. Как отметила директор Мирового банка по вопросам Украины, Беларуси и Молдовы С. Какконен, в 2014 году за чертой бедности проживало 15% населения Украины, а в 2018 — уже 25%. Однако, по ее мнению, все же существует реальный путь выхода из кризиса, и он состоит в завершении начатых реформ и осуществлении новых во всех сферах, и важно, чтобы предоставляемые на это кредиты не расходились по “своим” людям, и поскольку Украина уже сделала шаг в реформировании разных сфер, то ей в дальнейшем нельзя останавливаться [Бідних в Україні, 2018].

После длительного периода застоя процесс реформирования социальной системы оживился и сдвинулся с места в 2011 году, в частности когда вступил в силу непопулярный в то время закон об увеличении пенсионного возраста (Закон Украины № 3668-VI от 09.09.2011 “О мерах по законодательному обеспечению реформирования пенсионной системы”). Согласно этому закону, для мужчин и женщин был установлен единый возраст выхода на пенсию в 60 лет, с той лишь разницей, что для женщин предусмотрен пролонгированный десятилетний процесс (с добавлением по полгода ежегодно). Для начисления пенсий в полном объеме был также увеличен трудовой стаж (до 30 лет для женщин и 35 для мужчин), внедрены определенные меры по поощрению населения к продолжению трудовой активности, декларируются гарантии гендерного равенства в трудовых и социальных правах, изменены размеры и условия начисления “специальных” пенсий и т.п. Максимальный размер пенсии ограничили 10 минимумами на время внедрения (что в 2011 году составляло 7640 грн). В то же время лицам, которым максимальный размер пенсии

был назначен до 1 октября 2011 года, оставили прежние размеры их пенсий, но по новому закону они не подлежали индексированию.

К тому времени в Украине насчитывалось около 14 млн пенсионеров и чуть больше (14,4 млн) работающих граждан. То есть оказалось, что на 100 работающих граждан, которые регулярно платят пенсионные взносы, приходилось 88 пенсионеров. Простая математика показывала, что без реформирования пенсионной системы в 2025 году страну будет ждать соотношение 1:1, а к 2050 году оно достигнет 1,4:1 (125 лиц пенсионного возраста на 100 работающих).

Уместно напомнить, что на заре независимости (в начале 1990-х) Мировой банк осуществил детальный анализ состояния социальной сферы Украины и предложил несколько вариантов, которыми должно было воспользоваться украинское правительство для реформирования своей пенсионной системы. Это были программы сокращений пенсионных затрат и надежной защиты наиболее уязвимых слоев населения, в частности за счет сокращения льгот и выплат для работающей части населения, субсидий на продукты питания и коммунальные услуги, поскольку помощь для всего населения в 1992-м составляла четверть всех затрат на социальное обеспечение в стране. Одними из первых шагов должны были стать постепенное повышение пенсионного возраста для мужчин и женщин, пересмотр принципов определения реальных предельных границ бедности, разработка методологии и системы идентификации самых бедных для сокращения числа претендентов на социальную помощь среди тех, кто в ней на самом деле не нуждается, реформирование действующих стандартов и дифференцирование расчета потребительской корзины отдельно для городского и сельского населения, оказание адресной помощи малообеспеченным и т.п. [Україна, 1994].

Однако эксперты Мирового банка уже тогда понимали, что, например, повышение пенсионного возраста, “не даст немедленной экономии, поскольку его придется растянуть на несколько лет”. Также, по их мнению, было бы, пожалуй, неправильно “отменять некоторые выплаты тем, кто продолжает работать, или тем, кто вышел на пенсию досрочно. Правительство Украины рассмотрит эти варианты, но *вряд ли* (курс. мой. — Е.И.) оно немедленно повысит пенсионный возраст” [Україна, 1994]. Правительство Украины именно так и поступило — оно рассматривало предложенные меры и варианты решения социальных проблем почти 20 лет... Если бы оно отважилось сделать все вовремя, возможно, сегодня Пенсионный фонд не знал бы такого дефицита, а социальная защита не превратилась бы в инструмент, способный обеспечить населению фактически лишь физическое выживание.

Однако все это время нам упорно повторяли, что для осуществления властями широкомасштабных проектов стране необходимы средства МВФ, и правительство их время от времени получало, но на самом деле большая их часть расходовалась не на предполагаемые цели (а, к примеру, на строительство объектов с выгодой для чиновников высшего ранга и олигархов, на реализацию неконтролируемых государственных заказов по тендерам с одним участником и т.п.). Нас также настойчиво убеждали, что увеличение пенсионного возраста — главное условие МВФ для предоставления этих средств. Вместе с тем в свое время министр социальной политики в правительстве В.Януковича С.Тигипко пытался оспорить обоснование проведения пенсионной реформы как требования МВФ, мотивируя ее необходимость объективной ситуацией и внутренними потребностями страны [Україна, 2011].

Тогда же был внесен ряд изменений и поправок к 22 законодательным актам, касавшимся пенсионной системы и пенсионных начислений, в том числе Законом Украины “О всеобщем государственном пенсионном страховании” (ЗУ № 1058-IV от 09.07.2003), “О пенсионном обеспечении” (ЗУ № 1788-XII от 05.11.1991), “О негосударственном пенсионном обеспечении” (ЗУ № 1057-IV от 09.07.2003), “О государственной социальной помощи лицам, имеющим права на пенсию, и инвалидам” (ЗУ № 1727-IV от 18.05.2004), “О прокуратуре” (ЗУ № 1789-XII от 05.11.1991), “О пенсионном обеспечении лиц, уволенных с воинской службы, и некоторых других лиц” (ЗУ № 2262-XII от 09.04.1992), “О государственной службе” (ЗУ № 3723-XII от 16.12.1993), “О научной и научно-технической деятельности” (ЗУ №1 977-XII от 13.12.1991), “О службе в органах местного самоуправления” (ЗУ № 2493-III от 07.06.2001), “О статусе народного депутата Украины” (ЗУ № 2790-XII от 17.11.1992), “О судоустройстве и статусе судей” (ЗУ от № 2453-VI от 07.07.2010) и т.п.

Результатами воплощения в жизнь этих поправок и изменений стало то, что работающим пенсионерам уменьшили пенсии; реальный дефицит бюджета Пенсионного фонда в 2012 году увеличился и достиг 27,2 млрд грн, выросла зависимость ПФ от госбюджета, а с увеличением возраста уменьшилось число граждан, которые могли бы физически дожить до пенсии.

Дальнейшее реформирование предполагало совершенствование действующей системы пенсионного обеспечения — внедрение разнообразных профессиональных, накопительных, корпоративных схем для разных категорий рабочих, уменьшение неравенства между пенсионерами и, наконец, введение второго уровня — накопительной системы всеобщего обязательного государственного пенсионного страхования путем внесения в Закон очередных поправок и изменений.

В этом смысле интерес представляет положение Закона о следующем этапе реформирования пенсионной системы — внедрении второго, накопительного уровня, которое откладывалось на неопределенный срок и должно было *состояться в том году, когда будет обеспечена бездефицитность* бюджета Пенсионного фонда Украины.

В конце 2018 года министр социальной политики А.Рева заявил, что дефицит Пенсионного фонда можно преодолеть в течение 7–10 лет [На погашения дефициту, 2018]. Иными словами, второй этап реформирования должен быть проведен не ранее 2025–2028 годов. Немного позже он заверил, что все хорошо и что пенсии в Украине увеличиваются, хотя не такими темпами, как хотелось бы правительству (?!). Однако это те средства, которые ПФ не берет дополнительно из бюджета или из международной помощи, это непосредственные отчисления из зарплат граждан, и чистый дефицит ПФ достиг 29 млрд грн, а еще 167 млрд грн Кабмин уже выделил из госбюджета на покрытие этого дефицита [Откуда, 2019].

В новой редакции Закона о всеобщем обязательном пенсионном страховании со всеми его изменениями и дополнениями (№ 2148-VIII от 03.10.2017) написано, что уже с 1 января 2019 года должно быть введено перечисление страховых взносов в накопительную систему пенсионного страхования, то есть наконец-то заработает механизм второго уровня пенсионной реформы.

Но на самом деле в январе 2019 года ничего так и не заработало. Решение было явно преждевременным и слишком смелым, и вряд ли те, кто составлял законопроект, верили в реальность того, что менее чем через полтора года Пенсионному фонду удастся преодолеть дефицит и стать бездефицитным. Разве что они решили, что в целом состоянием пенсионного бюджета можно просто пренебречь.

Но в любом случае еще (или уже) в мае 2018 года руководитель программы по Беларуси, Молдове и Украине представительства Мирового банка в Украине Ф.Кхан предупредил, что введение накопительной системы с января 2019 года преждевременно и его нужно отложить, поскольку это может негативно повлиять на нынешнюю систему и создать дополнительные проблемы.

В общем обратим внимание, что почти пять лет (2012–2016) пенсии в стране вообще не пересматривались и не индексировались, а действие статьи 42 Закона Украины “О всеобщем обязательном государственном пенсионном страховании” (№ 1058-IV от 09.07.2003) по ежегодному перерасчету ранее назначенных пенсий было приостановлено до стабилизации экономического положения в Украине. В то же время в этот период вносились и внедрялись дополнения и изменения в другие статьи Закона, хотя некоторые из них (например, № 1492-VIII от 07.09.2016) с примечанием, что вступят в силу они позже (с 1 января 2018 года).

В октябре 2017 года пенсионное реформирование вновь оживилось. Однако речь не шла о каких-либо перспективных радикальных изменениях. Произошел долгожданный перерасчет пенсий, назначенных по Закону 2003 года “О всеобщем обязательном государственном пенсионном страховании”. Эти действия назвали “осовремениванием”, то есть обновлением с учетом сегодняшних реалий. Соответственно был снижен показатель стоимости года страхового стажа (с 1,35% до 1%), увеличен необходимый полный трудовой стаж до 30 лет для женщин и 35 лет для мужчин, назначены доплаты за сверхнормативный стаж (свыше 30/35 лет) (ЗУ “О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно повышения пенсий” № 2148 от 03.10.2017) и т.п.

На начало 2017 года фактическая минимальная пенсия равнялась 1247 грн, что составляло 39% принятой правительством минимальной заработной платы в 3200 грн, а средняя пенсия составляла 1950 грн, то есть менее 30% от средней зарплаты того года (6000 грн). Однако, согласно закону, минимальная пенсия не должна была составлять меньше 40% от минимальной зарплаты, то есть 1280 грн. В октябре того же года пенсию снова повысили, и она увеличилась до 1452 грн, хотя, согласно тому же Закону, не должна была составлять меньше 1489 грн. Если умножить эту разницу на количество пенсионеров, которые получают “минималку” (недоплата в 43 грн за семь месяцев с января по октябрь и 47 грн с октября и далее), получается, что государство недоплатило своим гражданам кругленькую сумму.

Согласно вышеназванному закону был также осуществлен перерасчет специальных пенсий для ряда категорий лиц (госслужащие, ученые, служащие органов местного самоуправления, прокуроры, судьи, депутаты и др.), а также перевод их на общие условия, а максимальную пенсию ограничили суммой в 10 тыс. грн.

По этому закону диапазон страхового стажа должен ежегодно увеличиваться вплоть до достижения 35 лет в 2028-м. Таким образом, с января 2019 года в 60 лет на пенсию могут выйти только те украинцы, которые наработали не менее чем 26 лет трудового стажа. Тогда как те, кто имеет меньший стаж, будут работать до 63 лет, а некоторые и до 65 — в частности те, чей трудовой стаж меньше 16 лет.

Также начиная с 2021 года будет пересмотрен показатель средней заработной платы с учетом 50% роста заработной платы за предыдущие три года и 50% индекса потребительских цен. По отдельному решению Кабмина в 2019–2020 годах планируется осуществление регулярной индексации. Кроме того, должно быть отменено возмещение льготных пенсий, за исключением отдельных категорий работников [Підвищити пенсії, 2017; Пенсія за віком, 2019].

По данным ПФ Украины, на начало 2019 года минимальная пенсия в Украине составляла 1497 грн, средняя — 2645 грн. Сейчас в стране насчитывается 11,5 млн пенсионеров, из которых: 19% (2,2 млн) получают минимальную пенсию (до 1500 тыс. грн), 33% (3,8 млн) — от 1500 до 2000 грн, 35% (4 млн) — от 2000 до 4000, 12% (1,4 млн) — от 4000 до 10 000 грн и 0,1% (19 тыс.) имеют пенсию свыше 10 тыс. грн. Среди тех пенсионеров, которые получают пенсию меньше минимальной, 25 тыс. ежемесячно имеют менее чем 800 грн, а 50 тыс. — от 800 до 1000 грн [В Украине, 2018; Звіт, 2019].

Для сравнения: в Венгрии минимальную пенсию получает 1% населения, во Франции — почти 37%, в Люксембурге — примерно 29%, в Португалии — чуть не 60%.

Мизерный процент пенсионеров с “минималкой” в Венгрии коррелирует с высокими взносами в государственную пенсионную систему: пенсия рассчитывается как 33% от средней заработной платы за первые десять лет, каждый дополнительный год добавляет еще 1–2%. В результате венгерские пенсионеры получают довольно высокие, по международным стандартам, пенсии — около 60% от заработной платы.

После проведения процедуры “осовременивания” пенсий украинцев резко возросло количество обращений в местные отделения ПФ с просьбой проверить правильность начислений, поскольку люди надеялись на лучшее, на улучшение своего материального положения, а вместо этого получили унижительную прибавку в 30–100 грн, а кто-то вообще ничего, и их пенсии остались теми же, несмотря на — в некоторых случаях — имеющийся трудовой стаж выше необходимого.

В будущем предусмотрено, что “осовременивание” будет происходить автоматически, и это позволит “избежать дисбаланса между пенсиями тех, кто вышел на отдых раньше, и тех, кто оформляет пенсию сегодня” [Ухвалення, 2017]. То есть произойдет “стирание грани” между теми, кто проработал 40 лет, и теми, кто всего лишь 15–20. Иными словами, обновление заключается в том, чтобы всех пенсионеров сделать одинаково бедными.

С 2014 года в стране произошло и реформирование правил предоставления субсидий — денежных выплат малообеспеченным слоям населения для компенсации коммунальных затрат, и субсидии стали доступными для более широкого круга домохозяйств в зависимости от уровня их дохода. Постановлением Кабинета Министров Украины № 409 от 06.08.2014 “Об установлении государственных социальных стандартов в сфере жилищно-коммунального обслуживания” приняты единые для всей Украины нормы жилья и потребления коммунальных услуг, на которые может быть на-



значена субсидия. Эти стандарты также периодически пересматриваются новыми постановлениями Кабинета Министров. В 2016–2017 годах была расширена нормативно-правовая база адресности и контроля материального положения получателей, дифференцированы размеры доплат в зависимости от дохода членов домохозяйств и имущественного состояния (Постановление Кабинета Министров № 319 от 27.04.2016).

В 2018 году эту процедуру упростили еще раз и объявили о внедрении автоматической системы монетизации и назначения субсидий, которая в том случае, если стоимость коммунальных услуг превышает размер назначенной субсидии, предполагает доплату разницы получателем, а если стоимость окажется меньше, остаток будет сохраняться на его отдельном счете. В среднем размер субсидии будет составлять 1500 грн, и планируется, что монетизация охватит все категории льготников и что уже с осени 2019 года заработает полномасштабная процедура назначения, когда каждый реципиент сможет получить наличными свои средства, сэкономленные за отопительный сезон [Монетизация, 2019].

Таким образом, мы можем говорить об активизации изменений в системе социальной защиты. Внедрение механизма монетизации субсидий, в отличие от льгот, с одной стороны, более прогрессивная форма социальной защиты, поскольку является адресной, прозрачной и контролируемой (со стороны государства) и учитывает реальный уровень доходов реципиента, а с другой стороны, ограничивает возможность мошенничества. Это имеет целью обеспечить относительную стабильность затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг независимо от колебаний их стоимости. Главным критерием для назначения субсидии является уровень доходов семьи и его соотношение с размером стоимости услуг.

Напомню, что новоизбранное правительство заявило, что уже в сентябре 2019 года общество реально почувствует позитивы реформирования системы социальной защиты. В планах новой власти изменить порядок выхода на пенсию и выплаты пенсий. В первую очередь действительно предполагается запуск второго этапа пенсионной реформы — накопительного уровня, переход к которому, по Закону, должен был произойти еще в январе 2019 года. И вновь встает риторический вопрос, неужели условия для этого уже наконец-то созданы?

Кроме того, депутаты последнего созыва считают целесообразным отдавать пенсионные накопления граждан в частные руки, но под контролем Пенсионного фонда. Также лицам, которые уже находятся на пенсии, обещают сохранить действующее ежегодное повышение пенсий: на 50% от инфляции и на 50% от темпов роста зарплат в предыдущий год [Пенсійна реформа, 2019].

В целом все эти пенсионные трансформации и манипуляции направлены на то, чтобы приостановить или уменьшить болезненные проявления процесса обеднения граждан Украины. Но способна ли реформированная таким образом пенсионная система этого достичь? В общем выходит, что проблема бедности, несмотря на все попытки, как была, так и остается одной из ключевых мировых проблем и первоочередных задач мирового сообщества, что определяется, например, Европейской социальной хартией и Целями устойчивого развития, время от времени одобряемыми на Саммите ООН в очередной “осовремененной” версии. Последний раз — на период с 2015 по 2030 год.

В 2017 году Правительство Украины также представило свой очередной Национальный доклад “Цели устойчивого развития: Украина”, где определило базовые показатели для достижения этих целей и сформулировало семнадцать основных, первая из которых касается именно преодоления бедности во всех ее формах. Правительство традиционно ежегодно составляет и утверждает план мероприятий по реализации стратегии ее преодоления, но, по сути, ничего не меняется, реформы не дают нужных результатов, и бедность остается одной из характерных особенностей украинского общества.

Не впервые и довольно болезненно ударил по материальному положению украинских граждан кризис 2008–2009 годов, когда практически не проводилось индексации доходов, а прожиточный минимум устанавливался ниже его фактической величины. Кстати, самые низкие показатели бедности в Украине зафиксированы в начале 2008 года. В течение 2008–2014 годов фактический прожиточный минимум для трудоспособных лиц превышал законодательно установленный на 6,0–27,2%, а в 2015–2016 годах — примерно вдвое (в 2015-м — 2612 грн против 1271,3 грн, в 2016-м — 3072 грн против 1438,5 грн), а в июне 2017-го — в 2,3 раза (3924 грн против 1684 грн) [Зайнятість, 2017: с. 40].

В конце 2016 года также было принято решение по пересмотру наборов продуктов питания, предметов первой необходимости, средств гигиены и санитарии, лекарств, жилищно-коммунальных услуг и т.п. для основных социально-демографических групп населения. Исходя из этого и был определен размер прожиточного минимума [Про затвердження, 2016; 2017]. Но несмотря на все изменения, набор непродовольственных товаров все равно не отвечает реальным потребностям рядовых украинцев. Так, в состав прожиточного минимума никогда не включаются такие жизненно необходимые затраты, как, к примеру, на куплю/аренду жилья, обучение, содержание детей в дошкольных учебных заведениях, оплата медицинских услуг и т.п., и все это противоречит основным принципам Закона Украины от 15.07.1999 “О прожиточном минимуме” и международным стандартам, определенным Конвенцией МОТ № 117 об основных целях и нормах социальной политики.

Основной парадокс нашей социальной политики заключается в том, что размеры прожиточного минимума для основных социальных и демографических групп населения рассчитываются не с целью обеспечения социальных гарантий, а исходя из финансовых возможностей государственного бюджета. Из-за постоянного финансового дефицита прожиточный минимум не может догнать даже базовые социальные гарантии, декларируемые в Законах, и потому его определяют путем искусственного занижения размера, а не исходя из фактических объемов и реальных потребностей граждан.

Как считают эксперты, сегодня в расчете минимальных прожиточных сумм используют два принципа. Один основан на минимальных потребностях, которые нужно удовлетворить для сохранения жизни (потребительская корзина товаров и услуг), и в этом случае минимальная зарплата равна прожиточному минимуму.

Другой принцип предполагает, что минимальные гарантии должны касаться не только физических потребностей, но и социальных и культурных потребностей. В этом контексте размер минимальной зарплаты можно соотнести с размером средней зарплаты. Так, в Японии “минималка” составляет около 44%, в США — 50%, в Нидерландах достигает почти 75% среднего заработка. Такой вариант позволяет устанавливать минимальную зарплату на

уровне, в 2–2,5 раза превышающем прожиточный минимум. Кроме того, ее регулярно пересматривают для сохранения стабильности ее соотношения со средней заработной платой, поскольку последняя, как правило, растет быстрее, чем минимальная.

В нашей стране широко практикуется первый принцип, тогда как в экономически развитых странах его применяют только в военное время. Впрочем, учитывая нашу нынешнюю ситуацию, не без печальной иронии можно отметить, что он применен весьма уместно.

В Украине (по состоянию на август 2019 года) прожиточный минимум для трудоспособных лиц составляет 1921 грн, минимальная зарплата — 4173 грн в месяц, средняя по стране — 9429 грн. По простой арифметике выходит, что у нас так же минимальная зарплата вдвое превышает прожиточный минимум. Однако цифры молчат о покупательной способности номинальной “минималки”, о той реальной сумме, в которую обходится обычно украинцу тот минимум товаров и услуг, который можно приобрести на его заработную плату или пенсию.

Законодательно утвержденные размеры прожиточного минимума для лиц, потерявших работоспособность, тоже ниже его фактических размеров. Пенсионеры в нашей стране и без того являются наиболее уязвимой категорией населения, многие из них бедные, и действующая пенсионная система, несмотря на так называемую оптимизацию, “осовременивание” и перерасчеты, не обеспечивает адекватной связи между получаемыми деньгами и возможностью на них прожить. И главные причины такой ситуации связаны не столько с проблемами в формировании и установлении прожиточного минимума, сколько с финансовыми возможностями бюджетов: государственного, пенсионного и местных.

Несмотря на рост минимальной заработной платы и пенсии в 2018–2019 годах, их размеры остаются низкими и не могут удовлетворить минимальные потребности человека. “Минималки” в Украине на порядок ниже выплат, получаемых соответствующими категориями граждан в странах Европы и США. Низкий уровень доходов заставляет рядовых украинцев искать и применять собственные практики выживания, искать дополнительные источники заработка, часто неофициальные или находящиеся за рамками законодательного налогообложения, что, в свою очередь, приводит к бюджетным потерям, увеличивает количество получателей государственной социальной помощи, приводит к деформированию устоявшейся системы ценностей. В этом смысле существующий выбор методов и критериев установления минимальной заработной платы носит не только экономический, но и социальный характер.

Приведу пример. По данным Минсоцполитики, в 2017 году в стране считывалось 16,2 млн работающих граждан, четверть из которых (3,7 млн) были задействованы в неформальном секторе, то есть это те, кто не декларировал свои доходы и не платил налогов. Не будучи зафиксированы официально, многие из них обращаются за социальной помощью и получают жилищные субсидии. Практика такого незарегистрированного трудоустройства или коммерческой деятельности особенно популярна в приграничных областях, где есть возможность свободного передвижения в 30-километровой зоне, незаконной торговли за границей, что также позволяет избежать декларирования налогов. В 2017 году вступила в силу договоренность об обмене информацией между пограничными и социальными службами, поэтому Управле-

ние социальной защиты может подать запрос и проверить, пересекал ли человек границу [Стасенко, 2018]. Впрочем, проблема незарегистрированной работы весьма интересна и требует отдельного исследования.

В нашей стране почти все виды социальной помощи определяются на основе прожиточного минимума, а это не всегда экономически и социально оправданно, поскольку постоянное его увеличение, по мнению экономистов, может привести к отрыву от фактической структуры потребления населения с низкими доходами. К тому же из-за низких доходов все больше домохозяйств вынуждены обращаться за государственной социальной помощью, что является одной из причин снижения стимулов к труду, порождает пассивность, способствует распространению среди населения патерналистских и иждивенческих настроений.

Международная организация труда рекомендует странам выстраивать свои пенсионные системы не на основе прожиточного минимума, а исходя из коэффициента замещения пенсией утраченного заработка. Это объясняется тем, что прожиточный минимум можно устанавливать сколь угодно малым, но более справедливо сравнение пенсий с текущими заработками. Согласно международной конвенции “О минимальных нормах социального обеспечения” (известной также как Конвенция 102 и ратифицированной Законом ВС № 1024-VIII от 16.03.2016), минимально допустимый уровень коэффициента замещения должен составлять 40%, как это принято в развитых странах. То есть средняя пенсия в стране не может быть меньше 40% средней заработной платы. В 2016 году, еще до реформы, в Украине коэффициент замещения составлял 33%. А в 2018-м — 26%. Это говорит о том, что средняя пенсия и средняя зарплата существенно отстают друг от друга. Получается, что реальный размер и потребительская способность пенсий в стране уменьшается. К тому же уменьшение ключевого показателя расчета пенсий — коэффициента стоимости одного года стажа с 1,35 до 1,0 — почти на четверть уменьшает пенсии всем будущим пенсионерам. То есть, полагают эксперты, начатое несколько лет назад активное пенсионное реформирование так и не решило основных проблем, в частности дефицита Пенсионного фонда, равно как и не повысило коэффициента замещения до 40%, на чем настаивали иностранные кредиторы [Підвищення пенсій, 2019].

В общем особенностью действующей системы социального обеспечения в Украине является то, что за основу для установления минимальных и предельных уровней социального обеспечения по всем видам, предусмотренным международными соглашениями — Конвенцией МОТ № 102, Конвенцией МОТ № 1179 “Об основных целях и норме социальной политики” (от 16.09.2015), Европейским кодексом социального обеспечения (от 10.11.2016), у нас берут прожиточный минимум. Все государственные социальные гарантии базируются на нем — независимо от того, как они финансируются — из государственного бюджета или за счет всеобщего обязательного государственного социального страхования. Официально установленный размер прожиточного минимума в нашей стране предельно занижен и не отвечает реальной стоимости минимальной потребительской корзины, имеет низкую покупательную способность, и все это вместе не позволяет гражданам Украины несколько десятилетий подряд вырваться из крепких тисков обнищания и бедности. Так, по состоянию на сентябрь 2019 года прожиточный минимум в стране составляет 1936 грн, а минимальная пенсия — 1564 грн. К концу года прожиточный минимум обещают увеличить до 2027

грн, а минимальную пенсию — до 1638 грн. Однако это повышение отнюдь не приблизит один показатель к другому, а разрыв между ними станет еще заметнее [Прожитковый мінімум, 2019].

Не так давно стало известно, что правительство В.Гройсмана вдогонку вынесло постановление, по которому летом 2019 года должна была состояться индексация пенсий лицам, имеющим 30–35 лет страхового стажа, если размер их пенсии не превышает 2000 грн. Следует отметить, что такое повышение, с одной стороны, вроде бы выглядит как забота о гражданах старшего возраста, а с другой — очень напоминает возвращение к прежним советским временам, к так называемой уравниловке в пенсионной системе, поскольку после ее внедрения почти 3 млн пенсионеров с разным страховым стажем и заработком будут получать одинаковые пенсии. В итоге определенное количество пенсионеров, чьи пенсии меньше 2000 грн, но предусматривают различные надбавки и доплаты, будут иметь такую же пенсию, как и те, кто имеют обычную “минималку”.

Так, по предварительным данным, из 2,8 млн пенсионеров 844 тыс. получат повышение в размере от 1 до 100 грн; 510 тыс. — от 100 до 200 грн. Таким образом, почти половина пенсионеров, которым установлена доплата, получат ее в размере менее 200 грн, а почти треть — менее 100 грн. Только 760 тыс. пенсионеров (около 7% от общего количества) получают доплату в размере от 500 до 600 грн. В итоге же в целом месячные расходы на пенсионные выплаты (а значит и средний размер пенсионных выплат) увеличатся на 2%.

Если бы до 2000 грн был увеличен минимальный размер пенсии, то все доплаты и надбавки устанавливались бы сверх этого размера, что сохраняло бы дифференциацию пенсионных выплат и их зависимость от персонального социального статуса и трудовой деятельности каждого пенсионера.

По мнению члена Комитета ВС Украины по вопросам социальной политики и труда А.Павловского, такие действия, равно как и доплаты к пенсиям, в свое время осуществленные правительством Януковича, привели к огромному дефициту Пенсионного фонда. При этом правительство В.Гройсмана, в свое время декларировавшее якобы отказ от этих ошибочных подходов, фактически повторяло их. В результате Украина до сих пор топчется на месте в дырявых башмаках, бедная и слабо развитая страна, где соотношение доходов 10% наиболее богатых и 10% наиболее бедных равно 40:1, в отличие от стран ЕС, где эта пропорция составляет 5:1 – 8:1 [Кабмин, 2019].

Парадоксально, но в Украине бедных пенсионеров не намного больше, чем в экономически развитых странах, таких как США, Япония, Германия, Франция или Швейцария. И старение населения, и низкая рождаемость также характерны для этих стран. Отличие заключается лишь в механизмах осуществления финансового обеспечения. Так, большинству стран присуща общая тенденция, когда государство обеспечивает только базовую пенсию, а остальное зависит от самого работника — будущего пенсионера и наполняется за счет накопления собственных средств и отчислений работодателя. По мнению многих экспертов, одним из возможных решений проблемы недостаточного пенсионного обеспечения и средством улучшения финансового положения в нашей стране является участие в негосударственном пенсионном обеспечении, возможность которого в Украине существует уже свыше 10 лет, является перспективной, но, к сожалению, не слишком популярной. Практика показывает, что украинские пенсионеры, с одной стороны, не в состоянии избавиться от атавизма советской патерналистской

схемы отношений, когда только государство имеет право диктовать и контролировать модель поведения своих граждан, а с другой — их доходы столь мизерны по сравнению с доходами их европейских ровесников, что это делает невозможным какие-либо дополнительные отчисления и сбережения на будущее сверх текущих затрат.

В этом смысле интересен опыт Чешской Республики, где добровольные отчисления в негосударственные пенсионные фонды введены с самого начала, одними из первых и сразу, и одной из особенностей чешской системы пенсионного обеспечения является то, что ряд негосударственных пенсионных фондов был создан именно иностранными финансовыми структурами [Румянцева, 2007].

### ***“Заграница нам поможет”, или О роли международных финансовых институтов в Украине***

Процессы глобализации, которые стали активно набирать обороты со второй половины XX века, в конце столетия совпали с масштабным переходным кризисом в странах Центральной и Восточной Европы, из которого некоторые страны до сих пор не могут выбраться. Именно поэтому они вынуждены обращаться за помощью к более сильным, тогда как развитые страны из-за кризиса с радостью пользуются ситуацией и протягивают крепкую руку “помощи”, прикрываясь громкой риторикой действенного сочувствия и желая способствовать экономическому росту этих стран, преодолению социального неравенства, все большего обнищания и т.п., а на самом же деле скрывая под этими действиями собственный интерес — поставить в зависимость и держать под контролем страны в кризисном состоянии. Предоставление инвестиций, кредитов, займов и помощи было и остается одним из главных трендов их экономической политики.

По данным интернет-издания “Экономическая правда”, крупнейшим финансовым инвестором в Украине сегодня является Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР): за 25 лет он в целом инвестировал в страну свыше 12 млрд евро [Директор ЕБРР, 2018]. Не менее мощным помощником и инвестором является Всемирный банк: за этот же период он реализовал 39 проектов и выделил более 7 млрд долларов кредитных средств на развитие и техническую помощь нашей стране.

Все началось с того, что в сентябре 1994 года правительство подписало “Меморандум по вопросам экономической политики и стратегии”, который дал старт ускоренному внедрению рыночных отношений в Украине и предшествовал получению первого кредита от МВФ. По сути, этот документ ограничивал самостоятельность и независимость украинской власти в проведении внутренней политики и определении направлений развития общества. Среди требований, выдвигавшихся МВФ, были сокращение субсидирования, повышение коммунальных тарифов, введение адресной помощи населению, либерализация обменного валютного курса, ценовой политики, ускорение приватизации государственных предприятий, реструктуризация природных монополий и т.п.

Однако на практике украинская власть выполняла не все условия, поскольку понимала, что безоговорочное выполнение приведет к обострению социально-экономической ситуации и поставит под угрозу курс перехода к рыночным отношениям. Украинская сторона постоянно нарушала и не вы-

полняла условия кредитования, а международные кредитные учреждения в ответ ограничивали объемы финансирования и затягивали с его предоставлением. Но даже в таких условиях через иностранные коммерческие банки Украине удалось привлечь свыше 0,5 млрд долл. США; хотя подобные займы были более дорогими (10–17% годовых) и скорее краткосрочными, тем не менее эти средства можно было использовать без всяких дополнительных условий. Впрочем, все это не отменяло того факта, что новые займы брались не на цели развития, а на погашение накопленных ранее долгов [Шлемко, Бинько, 1997].

Последствием такого неразумного финансового управления стало то, что уже в 1999 году государственный долг увеличился до 15,3 млрд долл. США, превысив критически допустимый уровень в 60% от ВВП. Правительство оказалось не в состоянии обслуживать накопленные долги. Объем выплат только в адрес МВФ в 2000-м превышал все валютные резервы НБУ. Общие платежи по внешнему государственному долгу в 2000 году должны были вдвое превысить показатели предыдущего и составляли 3,7 млрд грн. Встал вопрос реструктуризации внешнего и внутреннего долга, а также необходимости кардинального изменения долговой политики. Реструктуризация означала не списание долгов, а снятие текущей долговой нагрузки и ее распределение частями на будущее, что приводило к дополнительным затратам по обслуживанию государственного долга (по определенным оценкам, свыше 209 млн долл. США). Тем не менее украинская власть получила время для пересмотра принципов отношений с международными кредиторами [Шевчук, 2009].

В итоге Украина свела к минимуму кредитование со стороны МВФ, используя 1,5 млрд долл. США из запланированных 1,8 млрд долл. на 2001–2003 годы. Аналогично и с другими кредиторами — МБ и МБРР. С 2002 года Украина вообще перестала брать кредиты, а с конца 2004-го ограничилась консультативными и техническими услугами. Экономическое восстановление откликнулось ростом доверия к украинскому финансовому рынку на международной арене, снизилась долговая зависимость страны. После реструктуризации соотношение государственного долга к ВВП постепенно сокращалось — с 61% в 1999 году до 12% в 2007-м. За счет чего произошли такие изменения? Разумеется, не из-за какого-то невероятного экономического чуда или прорыва в высокотехнологических отраслях и инновационного развития, а вследствие благоприятной конъюнктуры мирового рынка в отношении товаров сырьевого характера, поставляемым на экспорт украинскими предприятиями. Рост экономики происходил на остатках промышленного потенциала советских времен (металлургии, тяжелого машиностроения, химической промышленности), который после приватизации попал в руки олигархических групп. Так продолжалось до 2008 года.

Переход мирового финансово-экономического кризиса в активную фазу в 2008 году привел к активному оттоку частного капитала с украинского рынка, сокращению внутреннего и внешнего спроса на украинскую продукцию. Украина снова вынуждена была обратиться к международным организациями, запросив у МВФ на 15 лет заем в 16,5 млрд долл. при имеющемся собственном валютном резерве в 32 млрд долл. В конце 2008-го она получила первый транш в 4 млрд, который следовало выплатить за счет долгов коммерческих предприятий и банков Украины. Запад диктовал свои условия, все глубже втягивая страну в кризис. Если на начало 2004 года валовый

внешний долг Украины составлял 23 811 млн долл., то к началу октября 2008 года он вырос в четыре раза, достигнув 105 429 млн долл. [НБУ, 2013].

К сожалению, любые кредиты и займы нужно отдавать, да еще и с процентами, что так или иначе ставит под угрозу возможность самостоятельного развития. По мнению аналитиков, страну фактически толкают к “греческому сценарию”, по которому финансовую помощь предоставляют в обмен на жесткие меры социальной экономии, поэтому в конце концов страна остается не только в состоянии социально-экономического кризиса, но и с бременем миллиардных долгов.

В целом логика действий украинского правительства при поддержке западных политиков, бизнесменов, аналитиков, международных организаций (МВФ, ВБ, ЕБРР) заключалась в том, чтобы, с одной стороны, “открыть экономику страны, регион к потребностям мирового капитала, одновременно укрепляя и реструктурируя власть внутренних элит”, а с другой — подчинить страну своим интересам, превратить ее в сырьевой источник, что в итоге оборачивается нарастанием недовольства широких слоев населения.

Оптимизм и самоуверенность, характерные для далеких 1990-х, сменились пессимизмом и неверием в конце первого десятилетия 2000-х. Непрерывающееся погружение в зависимость от зарубежного капитала стало результатом обратного действия экономической интеграции. Кстати, многие исследователи предупреждали и указывали на риски и возможность глобального кризиса, его потенциальные результаты и последствия, но напрасно, никто не прислушивался, пока в итоге кризис не наступил [Рубини, Моим, 2011; Onaran, 2009, 2011; Becker, Jager, 2010].

В результате мы получили серьезные геополитические потрясения, напряженные отношения с Россией (касательно договоренностей о поставках природного газа), а позже и войну на Востоке. А следствием длительной истории отношений Украины с МВФ стало то, что страна превратилась в одного из его крупнейших должников, уступив место Греции и опередив Португалию [Dale, Fabry, 2018].

В целом после кризиса 2008–2009 годов экономика Украины так и не смогла достичь докризисного уровня. Ее ежегодный экономический рост по ВВП на душу населения не позволяет стране приблизиться даже к своим ближайшим соседям.

За период независимости страна получила от МВФ девять траншей. По состоянию на 2018 год сумма долгов Украины превысила 8,5 млрд SDR (денежная единица МВФ). Это примерно 322 млрд грн по текущему курсу или 11,93 млрд долл. Греция, напротив, задолжала МВФ 9,16 млрд SDR (12,8 млрд долл.), а Португалия — 3,86 млрд SDR (чуть более 5,4 млрд долл.).

К началу 2018 года Украина частично рассчиталась с МВФ за долги 2014 года. Возвращение началось еще в августе 2017-го, тогда как перед тем выплаты откладывались из-за реструктуризации внешнего долга, проведенной в 2015 году. Всего в последующие четыре года Украина должна выплатить свыше 20 млрд долл. внешних долгов. По данным экспертов, собственных ресурсов на погашение долгов Украине едва хватает (золотовалютные резервы НБУ составляют 18 млрд долл.). Поэтому остается единственный выход — новые кредиты [Украина, 2018; Державний борг, 2019] (см. табл.).

Данные Министерства финансов Украины свидетельствуют о том, что за последние десять лет внешний государственный долг в национальной валюте вырос в 7 раз (с почти 317 млн грн в 2009 году до более чем 2 млрд грн в



2019-м), хотя за истекший год долг уменьшился. В долларовом эквиваленте за весь этот период он вырос вдвое — с 26 518,7 млн в 2009 году до 50 038,8 млн в 2019-м, как и общий долг — с 39 685,0 млн до 80 347,7 млн соответственно.

*Таблица*

**Государственный и гарантированный государством долг Украины, 2009–2019 (млн грн)**

По состоянию на:	Общий долг, млн грн	Общий долг, % к предыдущему году	Внешний долг, млн грн	Внутренний долг, млн грн
31.12.2009	316 884,6		211 751,7	105 132,9
31.12.2010	432 235,4	36,4	276 745,6	155 489,8
31.12.2011	473 121,6	9,5	299 413,9	173 707,7
31.12.2012	515 510,6	9,0	308 999,8	206 510,7
31.12.2013	584 114,1	13,3	300 025,4	284 088,7
31.12.2014	1 100 564,0	88,4	611 697,1	488 866,9
31.12.2015	1 572 180,2	42,9	1 042 719,6	529 460,6
31.12.2016	1 929 758,7	22,7	1 240 028,7	689 730,0
31.12.2017	2 141 674,4	11,0	1 374 995,5	766 678,9
31.12.2018	2 168 627,1	1,3	1 397 217,8	771 409,3
31.12.2019	2 102 409,6	-3,1	1 309 333,7	793 075,9

*Источник:* [Державний борг України, 2019].

В 2014 году изменились принципы управления государственным долгом. Усилилась роль зарубежных консультантов. В руководящие структуры НБУ ввели иностранных советников, активно приглашались зарубежные эксперты, назначались иностранные специалисты, которые фактически были ответственными за экономическое состояние в стране и за долговую дисциплину Украины перед международными финансовыми институтами. Война на Востоке Украины и вызванный этим рост военных затрат, приостановка поступлений от предприятий из зоны конфликта, непонятная регулятивная политика НБУ, стремительный отток капиталов из Украины — все это в совокупности привело к очередному финансово-экономическому кризису и сокращению золотовалютных резервов НБУ: так, за один лишь 2014 год резерв сократился с 20,4 до 7,5 млрд долл. США [Державний борг, 2019].

Новое правительство, которое сегодня пришло на смену правительству времен Порошенко, обещает преодолеть последствия действий предшественников, в частности решить проблему долговой зависимости Украины от иностранных инвесторов — МВФ, МБ, МБРР, ЕБРР. Все эти институты, их отношения с Украиной, превратившейся в заложника их политики, выдвижение требований с их стороны типа повышения цен на газ для населения, пересмотра тарифов на коммунальные услуги, налогов, ликвидации системы льгот, реформирования в сфере медицинских услуг и т.п. — все это только приводит к дальнейшему обнищанию широких слоев, ослаблению социальной функции государства, снижению уровня и качества жизни, социальной незащищенности граждан, навязыванию стране модели “периферийного” развития.

В течение всего бесконечно длинного и сложного дрейфа Украины по трансформационным просторам время от времени, особенно в наиболее

драматичные моменты, ей предлагают всевозможные варианты экономического реформирования, разнообразные пакеты реанимационных мер. Среди них, особенно в последнее время, наибольшую популярность получил так называемый План Маршалла для Украины (по аналогии с Планом Маршалла для Европы после Второй мировой войны) и, в частности, его литовский вариант. Были и другие отдельные инициативы европейских и американских политиков, чиновников, политологов, политтехнологов, интеллектуалов по созданию целостной программы реформ для Украины, призванной и якобы способной вывести государство из экономического кризиса, максимально приблизив его к стандартам Западной Европы.

Одной из первых таких инициатив стала разработка в 2007 году документа “Микроэкономическое развитие и социальное предпринимательство в Украине: План Маршалла для Украины” (Microeconomic Development and Social Enterprise in Ukraine: A “Marshall Plan” for Ukraine) от британской организации “People-Centered Economic Development”; в нем внимание было сосредоточено на микроэкономическом развитии, что, по мнению авторов, считалось наиболее эффективной средой для достижения главной цели — преодоления голода, обнищания, хаоса в стране. План предусматривал проведение реформирования в системе воспитательных учреждений для детей-сирот, развитие малого бизнеса, сети интернет для широкой общественности, развитие общественных инициатив и т.п. [Microeconomic Development, 2007]. В 2008 году этот план даже был передан на рассмотрение USAID и Комитета внешней политики Конгресса США. Дальнейшая его судьба неизвестна.

В 2014 году, уже после Революции Достоинства, поднялась новая волна интереса со стороны Запада к Украине, когда ей предложили несколько проектов, даже от отдельных лиц — известных европейских интеллектуалов: британского историка Тимоти Хартона-Эша и французского философа Бернара-Анри Леви, которые эмоционально и пафосно заявляли о необходимости противодействовать ситуации, рассказывали, как и что нужно делать, предлагали свои утопические и наивные варианты решения проблемы. Так, один из них выступил с так называемым Планом Меркель (в честь немецкого канцлера); план был рассчитан на 10 лет и, имея целью создание европейской версии либерального порядка в противовес консервативному насильническому режиму Путина, предусматривал разные меры — военные, политические, экономические, наконец, борьбу с коррупцией. По мнению Хартона-Эша, именно экономические меры могли бы помочь Украине создать настоящее общество благосостояния [Timothy Garton Ash, 2014]. Но в чем они заключались, ныне неизвестно.

Второй интеллектуал предлагал свой План Маршалла путем создания специальной страховой организации, финансируемой европейскими страховыми компаниями совместно с украинскими олигархами для защиты этих инвесторов от рисков в Украине и т.п.

Впрочем, оба эти плана дальше пустой болтовни не пошли и так же быстро сошли на нет, как и появились.

В 2016 году агентство “Интерфакс-Украина” вдруг сообщило о том, что Германия якобы работает над собственным Планом Маршалла для Украины [Germany, 2016].

Но наиболее “удачным” и самым обсуждаемым оказался литовский вариант Плана Маршалла для Украины на период 2017–2020 годов (автор — бывший премьер Литвы А. Кубилиус). План исходил из литовского опыта

1990-х годов и предлагал ряд шагов и, как минимум, 5 млрд евро ежегодной поддержки реформ в Украине, которые могли бы способствовать развитию и экономическому росту страны на 6–8% ежегодно [Андриус Кубілюс, 2017].

Однако все эти планы, и литовские в их числе, не просто кардинально отличаются от оригинального Плана Маршалла 1947 года, но не имеют с ним ничего общего. Тот план был рассчитан на совершенно иные политические и социально-экономические условия. В то время главная задача состояла в восстановлении разрушенной войной Европы, в первую очередь в возрождении ее почти уничтоженного промышленного потенциала. Немецкий профессор-реформатор Людвиг Эрхард вместе с командой единомышленников экономистов-неолибералов предложил и разработал модель “социального рыночного хозяйства”, рассчитанную, прежде всего, на восстановление его страны — Германии. Именно тогда впервые использовали понятие социального государства, которое в 1949 году было закреплено в Конституции Федеративной Республики Германии.

Главная цель заключалась в реализации политики социальной направленности экономики, но не путем усовершенствования механизма распределения (разнообразных выплат и субсидий), а через подъем производства. Для других стран Европы план Маршалла предполагал другие размеры и схемы помощи и ее распределения между нуждающимися, тогда как для Германии речь шла именно о подъеме производства. Экономическая свобода и здоровая конкуренция предприятий и отдельных граждан должны были согласовываться с принципами социальной справедливости и гражданской солидарности. Частная собственность и свободный доступ к рынку сочетались с ответственностью каждого гражданина перед обществом, с социальной защитой, поддержкой системы образования, здравоохранения и т.п., что было призвано создать равные возможности для всех. Государство должно было обеспечить базовые условия для развития экономики, соблюдать принцип помощи и содействия там, где личной ответственности каждого не хватало для достижения всеобщего блага и социальной защиты. Кроме того, план предусматривал списание 50% долгов Германии и финансовую поддержку в 13 млрд долл. в течение четырех лет с четырьмя миллиардами стартовой помощи, которые в совокупности с поступлениями из федерального бюджета (30–32% всех взносов в экономику) были израсходованы на замену устаревшего промышленного оборудования, обновление производства, создание новых отраслей экономики (нефтехимии, электроники и др.), индустриализацию отсталых регионов, восстановление жилищного фонда и, самое главное, восстановление среднего класса, что должно было предотвращать социальные протесты.

Вот в чем заключается существенное отличие Плана 1947 года от тех, что предлагаются сегодня для Украины. Л.Эрхард, как и его предшественник, первый федеральный канцлер Германии К.Аденауэр, в первую очередь акцентировал внимание на отечественной промышленности, а не на наполнении рынка готовыми дешевыми товарами широкого потребления, а тем более не на собственном обогащении и создании узкого круга коррумпированных чиновников-олигархов.

Удачное сочетание личной инициативы, ответственности предпринимателей, свободной конкуренции и элементов государственного регулирования в его модели позволило уже в 1953 году достичь довоенного уровня благосостояния населения Германии. А еще четыре года спустя, весной

1957-го, был принят разработанный правительством закон о пенсиях<sup>1</sup>. Тогда же Социал-демократическая партия Германии вместе с Объединением немецких профсоюзов предложили применить накопительную систему, по которой рабочие при наступлении соответствующего возраста должны получать пенсию на основе своих накоплений за время своей трудовой активности. Консервативная партия ХДС выступала с предложением привязать размер пенсий к существующему уровню национального дохода, рост которого обеспечивал бы возможность пенсионерам получать существенную прибавку. Оба предложения были учтены, и уже с 1 января 1957 года немецкие пенсионеры получили пенсии по новому закону.

Если говорить о сегодняшней пенсионной системе Германии, то с лета 2019 года всем пенсионерам, которых в стране насчитывается почти 25 млн и которые составляют четверть всего населения страны — почти так же, как и в Украине, — должны были повысить пенсии: на западе на 3,2%, а на востоке на 3,9%. Разница в процентах по регионам объясняется тем, что индексация пенсий в стране осуществляется по сложной формуле, которая учитывает не только размер зарплаты и стаж работы, но и динамику роста заработных плат во всей стране, соотношение работающих лиц и пенсионеров, а также неравномерный характер развития востока и запада. По предварительным расчетам, увеличение пенсий должно опередить рост заработной платы (на 2,4% на западе страны и на 2,9% на востоке). Сегодня средний размер пенсии у немецких мужчин составляет около 1200 евро, у женщин — свыше 700 евро [Як живуть німці на пенсії, 2019].

Возвращаясь к плану Маршалла, отмечу, что в целом благодаря ему послевоенный период в тех странах, на которые он распространялся, отличался экономическим взлетом и относительно быстрым восстановлением — как за счет внешних финансовых инвестиций и кредитов от Соединенных Штатов, так и благодаря непосредственным действиям, как это было, например, в случае японского “экономического чуда”.

После лет войны, оккупации, разрушений и разрухи, в условиях действующего оккупационного режима Япония уже к началу 1953 года смогла достичь довоенного экономического уровня, повысить и в дальнейшем удерживать высокие темпы роста промышленного производства. За одно лишь десятилетие (1950–1960) ее ВВП вырос втрое, увеличиваясь ежегодно на 9%, объем производства увеличился в 5 раз, а потребление удвоилось. С начала этого триумфального экономического прорыва и вплоть до кризиса 1970-х годов Япония последовательно становилась мощным промышленным государством — при том, что реформирование и преобразования в стране осуществлялись оккупационными властями да еще и на ее средства. Был применен

---

<sup>1</sup> Следует напомнить, что Германии принадлежит инициатива и успехи в реформировании социальной сферы, а точнее, ее канцлеру Отто фон Бисмарку, который в 1889 году ввел финансовую поддержку пожилых людей исходя из имущественного состояния, медицинское страхование — на случай инвалидности, от несчастного случая на работе, пенсионное страхование и т.п., и это в итоге стало образцом для других стран Западной Европы. И хотя Бисмарк был монархистом, консерватором и защитником интересов дворянства и начал свою социальную активность не потому, что заботился о судьбах населения, а ради ослабления влияния социал-демократических сил, его инициативы и мероприятия стали основой континентальной системы социальной защиты, считающейся ныне одной из самых эффективных в мире.

стабилизационный план Д.Доджа–Д.Макартура (так называемая “линия Д.Доджа”, или “обратный план Доджа–Макартура”), который позволил восстановить производство и нормализовать финансовую систему страны.

План был жестким и суровым и не предусматривал финансовой помощи, но допускал снижение со временем цен на большинство товаров. Согласно этому плану был введен четкий контроль над банковской системой Японии, на многих крупных предприятиях заморозили заработную плату, внедрили единый фиксированный курс иены. Реформаторы вовсе отказались от правительственных дотаций в экономике. Но все эти жесткие меры по сокращению затрат государственного бюджета оказались весьма эффективными в плане сдерживания инфляции, хотя поначалу негативно сказывались на процессе производства. В таких условиях население было вынуждено перейти на режим “затягивания поясов” — зарплаты долгое время оставались низкими, рабочих массово увольняли, сэкономили все ресурсы, одновременно ускоряя перестройку промышленности и ориентируя ее на производство продукции на экспорт.

По этому плану Америка прислала в Японию одной только пшеницы на общую сумму в 2 млрд долл. Чтобы сократить размеры помощи и увеличить ее эффективность, в государственном бюджете Японии с 1949 года открыли специальный счет для возврата долга. Средства, получаемые от продажи американских товаров, поступали в специальный “эквивалентный фонд”, предназначенный для кредитования частных предприятий под непосредственным контролем оккупационных сил. Оккупационная власть была заинтересована в том, чтобы “линию Доджа” поддержал крупный капитал, поэтому прибегла к ослаблению антимонопольного законодательства, создав условия для привлечения зарубежных инвестиций и предпринимательской деятельности иностранцев в Японии.

Тогда же был принят закон о содействии рационализации производства, согласно которому предприятия получали государственную помощь, налоговые и прочие финансовые послабления и льготы при условии модернизации производства, обновления оснащения и оборудования. Была также реформирована налоговая система — с целью “преодоления инфляции и стабилизации экономики”: налоги увеличили, но не за счет населения, а путем перераспределения среди предприятий и корпораций.

Сегодня Япония прочно удерживает 3-е место в мире после США и КНР по размеру ВВП и объему промышленного производства. Вместе с тем это страна пожилых: по медианному возрасту она является одной из самых старых стран мира, где более половины населения — люди старше 46 лет. Пенсионный возраст в стране — 65 лет и для мужчин, и для женщин, однако, по желанию, они имеют право работать и дальше без возрастных ограничений. Основную часть пенсии им выплачивает государство (примерно 600 долларов), остальное зависит от стажа, зарплаты и компании, в которой работает будущий пенсионер. Досрочный выход на пенсию также возможен, но в этом случае она сокращается на 6% за каждый недоработанный год. Обычно японцы работают до 70 лет, а ожидаемая продолжительность жизни составляет почти 84 года. Прожиточный минимум, в частности, в Токио для человека 60–69 лет составляет примерно 727 долларов в месяц, а полная пенсия (по состоянию на 2019 год) равна 60% средней зарплаты по стране и составляет примерно 1500 долл. [Пенсия в Японии, 2019].

В целом самым главным достижением и важнейшим результатом экономической политики и финансовой помощи США стало то, что за 20 послевоенных лет странам Европы, как и Японии, удалось поднять уровень жизни своего населения, восстановить и укрепить средний класс, который составляет основу политической стабильности и устойчивого развития, удалось и позаботиться о людях старшего возраста, словом, решить важнейшие социальные проблемы.

Подводя итоги, замечу, что для Соединенных Штатов всегда самыми важными были экономические рычаги, и они всегда играли едва ли не главнейшую роль в формировании внешней политики и приоритетов. План Маршалла для стран Западной Европы в послевоенное время, программы стабилизации для Японии, стран Латинской Америки и т.п. — все это компоненты политической стратегии Америки, отстаивание, в первую очередь, своих, так сказать, “шкурных” интересов с целью недопущения экономического кризиса внутри собственной страны из-за чрезмерного производства товаров широкого потребления, что потребовало обеспечения их экспорта на созданный собственно для этого западноевропейский рынок, восстановления Западной Европы ради противостояния западного блока советской идеологии, создания системы международных экономических организаций — МВФ, ГАТТ, МБРР и др., а в итоге преследовало цель достижения мирового лидерства.

В Украине, в отличие от Европы 1947 года и более чем 70 лет спустя, сложились совсем иные политические и социально-экономические условия. К тому же страна оказалась в состоянии не только политического и экономического, но и интеллектуального кризиса, когда недостает стратегического лидерства, эффективного управления, рационального мышления, а главное — нацеленности на прогресс и развитие страны и интересы народа. Несмотря на все попытки и старания в жизни рядового гражданина почти ничего не меняется. После Майдана 2014 года правительство получило более 20 млрд долл. от разных международных организаций, но это так и не помогло Украине преодолеть кризис хотя бы в чем-то. Ни одна реформа не проведена так, как нужно, а очередная смена лидера пока не показала наличия какого-либо стратегического видения будущего страны.

Украине действительно не хватает людей, которые смогли бы предложить и реализовать действенные проекты в жизнь, нет собственного Л.Эрхарда, незаангажированного и незаинтересованного в собственном обогащении, но способного увидеть пробелы и белые пятна, акцентировать на них внимание, преодолеть близорукость украинского олигархата и если не победить, то по крайней мере ослабить коррупцию и популизм политиков. Кроме того, на повестке дня смена векторов реформирования. Вместо действий ради получения финансирования на покрытие дефицитов нужны реформы для генерирования и прихода инвестиций. Также, возможно, следовало бы изменить характер и качество ресурсов, которые поступают в экономику или создаются в стране. Вместо спекулятивных и реанимационных нужных такие, которые привлекали бы производственные инвестиции в основной капитал и стимулировали инновации как источник экономического роста. А также нужно обязательно поставить на повестку дня вопрос социальной защиты и обеспечения, о чем ни в одном из предлагаемых Украине Планов Маршалла даже намека нет.

Волна бурных медийных дискуссий по поводу Плана Маршалла для Украины 2017–2018 годов, кажется, угасла сама по себе. Еврокомиссар по вопросам расширения и политики соседства Й.Гана заметил: “...сейчас все и всюду говорят о планах Маршалла, но можно сказать, что налицо инфляция планов Маршалла”, а также что у ЕС есть инструменты для поддержки Украины и без такого плана [Авторы, 2018], а для привлечения инвестиций Украине нужен не тот или иной план, а изменения бизнес-климата и ментальности правящих кругов.

### **Выводы**

Проведенный анализ государственной политики в плане реформирования в сфере социальной защиты показывает, что все попытки реформирования и улучшения, которые в последние годы украинское правительство предпринимает, почти не изменяют ситуацию в стране, не улучшают материальное положение и благосостояние широких слоев населения, в частности пенсионеров, не уменьшают степень обнищания и бедности. И хотя по законодательству пенсионная система у нас является трехуровневой, декларируемые в законах положения не выполняются (например, внедрение накопительного уровня в январе 2019 года), планы действий и текущие программы механически переписываются, так сказать “осовремениваются”, не вызывая никаких позитивных изменений. Несмотря на международное финансирование, реформирование неоправданно затягивается, пенсионная система остается финансово неустойчивой, а большинство украинских пенсионеров балансируют у черты бедности. Манипулятивные действия с трудовым стажем или с возрастом, осуществляемые реформаторами, ведут лишь к сокращению численности людей старшего возраста, что ставит под угрозу судьбу следующего поколения пенсионеров. Никто не прислушивается к мнению экспертов, которые считают, что первоочередной задачей должны быть не забота о бездефицитном бюджете ПФ, а адекватное обеспечение существующих пенсионеров, соблюдение и выполнение международных норм, гарантирование пенсионных выплат как средства достойного существования людей и залога уверенности в завтрашнем дне.

Дальнейшее промедление с внедрением последующих уровней пенсионного обеспечения угрожает тем, что молодое поколение, которое должно выйти на пенсию в недалеком будущем, в действительности будет лишено любой гарантированной финансовой поддержки. По расчетам экспертов, своевременное проведение пенсионной реформы хотя бы в 2008 году могло обеспечить сегодняшним пенсионерам пенсии на 17% выше нынешних. До 2050 года они бы выросли вдвое. А это касается как раз пенсий тех, кому сегодня 30–35 лет [Реаліі, 2018].

Предоставление помощи со стороны международных финансовых организаций, в частности реализация программ бюджетной поддержки, которая должна базироваться на бесплатных и безвозвратных началах, служит фундаментом проведения соответствующих структурных реформ. По результатам выполнения таких программ поступает очередной транш финансовых ресурсов. Как сообщила пресс-служба Минэкономразвития летом этого года, после выполнения определенных необходимых условий Украина может получить очередную порцию средств в 500 млн евро [Україна, 2019]. И тут сразу же возникает ряд риторических вопросов: какие именно условия выдвинуты

этим международными организациями, каким образом они будут реализованы нашей исполнительной властью, насколько болезненными они могут оказаться для украинцев, учитывают ли они социальные интересы разных слоев населения, на что и как будут израсходованы полученные средства и т.п. И хотя по Соглашению между Украиной и ЕС о финансировании программ по антикоррупционным действиям Украина получит почти 23 млн евро для проведения мероприятий по усилению их эффективности, улучшению управления и прозрачности с целью снижения уровня коррупции в Украине на всех уровнях, все же закрадываются определенные сомнения, а не возникнет ли у исполнителей соблазн вложить эти средства в собственные карманные проекты, израсходовать на собственные цели, или иными словами, украсть, как это традиционно происходило в нашей стране при всех предыдущих правительствах и правителях. Очень хочется, чтобы этого не произошло.

С другой стороны, беспокойство Запада неустроенной судьбой Украины, желание помочь, поиски и предложения разнообразных шагов, программ и громких Планов Маршалла для Украины, которые, помимо названия, не имеют ничего общего с Планом Маршалла 1947 года, как-то отдают не слишком замаскированным желанием обеспечить собственные интересы и цели. И в этом случае вероятны последствия нетрудно предугадать — Украина может уже навсегда утратить остатки своей независимости и самоценности и окончательно превратиться в бедного родственника, который время от времени будет молить о помощи, не имея возможности самостоятельно решить свои проблемы и вообще решить, что делать.

### **Источники**

Авторы «Плана Маршалла для Украины» заявили о прогрессе в его внедрении. (2018, 4 мая). *Гордон — Gordonua.com*. Отримано з <https://gordonua.com/news/politics/avtory-plana-marshalla-dlya-ukrainy-zayavili-o-progresse-v-ego-vnedrenii-244668.html>

Андрюс Кубілюс: Є підтримка «плану Маршалла» для України, йдеться про 5 млрд євро на рік (2017, 11 квітня). *Європейська правда*. Отримано з <https://www.eurointegration.com.ua/interview/2017/04/10/7064305/>

Бідних в Україні зараз більше, ніж п'ять років тому - Світовий банк (2018, 17 червня). *Укрінформ*. Отримано з <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2500636-bidnih-v-ukraini-zaraz-bilse-niz-pat-rokiv-tomu-svitovij-bank.html>

В Украине изменят механизм начисления пенсий. (2018, 5 марта). *Сегодня*. Отримано з <https://www.segodnya.ua/economics/enews/v-ukraine-izmenyat-mehanizm-nachisleniya-pensiy-1119815.html>

Головне про пенсійну реформу. Чого чекати нинішнім та майбутнім пенсіонерам. (2017, 6 жовтня). *ТСН.ua. (Телевізійна служба новин)*. Отримано з <https://tsn.ua/groshi/golovne-pro-pensiynu-reformu-chogo-chekati-ninishnim-ta-maybutnim-pensioneram-1006730.html>

Державний борг України (2019, 26 вересня). *Мінфін*. Отримано з <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/debtgov/>

Директор ЄБРР в Україні залишає посаду. (2018, 29 травня). *Економічна правда*. Отримано з <https://www.epravda.com.ua/news/2018/05/29/637239>

*Зайнятість, праця та соціальний захист населення: вітчизняний та зарубіжний досвід*, за ред. Т.М. Кір'ян (2017). Київ: Науково-дослідний Інститут праці і зайнятості населення Міністерства соціальної політики України і НАН України.

*Звіт про розподіл пенсіонерів за розмірами призначених місячних пенсій станом на 01.01.2019 (форма № 5-ПФ)* (2019, 14 січня). *Пенсійний фонд України*. Отримано з



<https://www.pfu.gov.ua/387109-zvit-pro-rozpodil-pensioneriv-za-rozmiramy-pryznachenyh-misyachnyh-pensij-stanom-na-01-01-2019-forma-5-pf>

Кабмін підвищив пенсії українцям з довготривалим трудовим стажем. (2019, 26 лютого). *РБК-Україна*. Отримано з <https://www.rbc.ua/rus/news/kabmin-povyysil-pensii-ukraintsam-dlitelnym-1561541103.html>

Монетизація субсидій і льгот запущена: як вона буде діяти. (2019, 6 лютого). *Канал 24*. Отримано з [https://24tv.ua/ru/monetizacija\\_subsidij\\_lgot\\_2019\\_ukraina\\_kak\\_budut\\_vyplachivat\\_n1087155](https://24tv.ua/ru/monetizacija_subsidij_lgot_2019_ukraina_kak_budut_vyplachivat_n1087155)

“На покращення дефіциту Пенсійного фонду знадобиться 10 років” – Рева. (2018, 22 грудня). *Дзеркало тижня*. Отримано з [https://dt.ua/POLITICS/na-pogashennya-deficitu-pensynogo-fondu-znabobitsya-10-rokiv-reva-297805\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/na-pogashennya-deficitu-pensynogo-fondu-znabobitsya-10-rokiv-reva-297805_.html)

Національний банк України (НБУ) (2013, 19 червня). *Зовнішній борг України на 01.04.2013*. Отримано з <http://www.webcitation.org/6HgLKlee5>

Откуда Пенсионный фонд берет деньги на выплату пенсий. (2019, 18 лютого). *Канал 24*. Отримано з [https://24tv.ua/ru/otkuda\\_pensionnyj\\_fond\\_beret\\_dengi\\_na\\_vyplatu\\_pensij\\_n1113938](https://24tv.ua/ru/otkuda_pensionnyj_fond_beret_dengi_na_vyplatu_pensij_n1113938)

Пенсия в Японии (2019). *VisaSam.ru*. Отримано з <https://visasam.ru/emigration/pension/pensiya-v-yaponii.html>

Пенсійна реформа: кожний українець сам буде вирішувати, в якому віці йти на пенсію. (2019, 4 серпня). *Politica.com.ua*. Отримано з <http://politica.com.ua/pensijsna-reforma-kozhnij-ukra%D1%97nec-sam-bude-virishuvati-v-yakomu-vici-jti-na-pensiyu/?fbclid=IwAR0Lztxb-UrMlTMJzoAKhodtCdHOzXnb6LtGR6GRqq9SadOPE-LWBWgezCw>

Пенсія за віком: умови призначення та документи (2019, 20 жовтня). *Юридический портал України*. Отримано з <https://www.lawportal.com.ua/pensijsa-za-vikom-umovi-priznachennja-dokumenti.html>

Підвищити пенсії обіцяють уже від 1 жовтня цього року (2017, 23 червня). *ТСН*. Отримано з <https://tsn.ua/groshi/vihid-na-pensiyu-navit-u-65-skasuvannya-specviplat-talikarnyani-dlya-fop-nyuansi-pensynoyi-reformi-950453>

Прожитковий мінімум в Україні (2019). *Мінфін*. Отримано з <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/wagemin/>

Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму (2017, 1 березня). Наказ Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Державної служби статистики України № 178/147/31 від 03.02.2017. *Законодавство України*. Отримано з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0281-17>

Про затвердження Наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення. Постанова КМУ від 11 жовтня 2016 р. №780 (2016). Урядовий портал. Отримано з <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249464422>

Реалії пенсійної реформи: що буде з людьми, які через 30 років вийдуть на пенсію. (2018, 14 квітня). *Канал 24*. Отримано з [https://24tv.ua/ru/realii\\_pensijnoi\\_reformi\\_shho\\_bude\\_ljudmi\\_jaki\\_cherez\\_30\\_rokiv\\_vijdut\\_na\\_pensiju\\_n952581](https://24tv.ua/ru/realii_pensijnoi_reformi_shho_bude_ljudmi_jaki_cherez_30_rokiv_vijdut_na_pensiju_n952581)

Рубини, Н., & Мим, С. (2011). Нуриэль Рубини: как я предсказал кризис. Экстренный курс подготовки к будущим потрясениям. Москва: Эксмо.

Румянцева, С. (2007, 29 листопада). Особливості діяльності чеських пенсійних фондів. *Цінні папери України*, 45, 13.

*Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування* (2009). Київ: Центр громадської експертизи. Одержано з: [http://www.irf.ua/files/ukr/programs\\_law\\_areas\\_publ\\_2028\\_ua\\_law.pdf](http://www.irf.ua/files/ukr/programs_law_areas_publ_2028_ua_law.pdf)

Стасенко, М. (2018, 27 березня). Як система соціальної допомоги культивує бідність. *Економічна правда*. Отримано з <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/03/27/635376>

Україна попала в ТОП-3 головних должників МВФ. (2018, 28 лютого). *Finance.ua*. Отримано з <https://news.finance.ua/ru/news/-/421597/ukraina-popala-v-top-3-glavnyh-dolzhnikov-mvf>

Україна змінила правила виходу на пенсію. (2011, 10 вересня). *BBC News Україна*. Отримано з

[https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2011/09/110910\\_pensions\\_bloodsuckers\\_as](https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2011/09/110910_pensions_bloodsuckers_as)

Україна. Соціальна сфера у перехідний період: аналіз Світового банку. (1994). Київ: Основи.

Ухвалення Урядового проекту пенсійної реформи дозволить розширити перелік пільг при виході на пенсію і збільшити виплати. (2017, 1 червня). *Урядовий портал*. Отримано з <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/250034938>

Шлемко, В. Т., Бінько І. Ф. (1997). *Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення*. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень.

Ash, T. G. (2014, September 17). Ukraine: How to close the door on Putin. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/sep/17/ukraine-close-door-vladimir-putin-europe-russia>

Becker, J., & Jäger, J. (2010). Development trajectories in the crisis in Europe. *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 18(1), 5–27. <https://doi.org/10.1080/09651561003732488>

Dale, G., & Fabry, A. (2018). *Neoliberalism in Eastern Europe and the former Soviet Union*. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/324124093\\_with\\_Adam\\_Fabry\\_Neoliberalism\\_in\\_Eastern\\_Europe\\_and\\_the\\_Former\\_Soviet\\_Union](https://www.researchgate.net/publication/324124093_with_Adam_Fabry_Neoliberalism_in_Eastern_Europe_and_the_Former_Soviet_Union)

“Germany working on ‘Marshall Plan’ for Ukraine” – parliament deputy. (2016, February 29). *Interfax-Ukraine*. Retrieved from <https://en.interfax.com.ua/news/general/328070.html>

Hallman, T. (2007). A “Marshall Plan” for Ukraine. *People-Centered Economic Development*. Retrieved from <http://wp.p-ced.org/projects/ukraine/a-marshall-plan-for-ukraine>

Onaran, Ö. (2010). *Global crisis and the policy reaction in Western and Eastern EU: Can policy save capitalism from itself?* Retrieved from <https://www.semanticscholar.org/paper/Global-crisis-and-the-policy-reaction-in-Western-Onaran/564d63d21f7383d504e402c500406904c4d8f673>

Onaran, Ö. (2011). From transition crisis to the global crisis: Twenty years of capitalism and labour in the Central and Eastern EU new member states. *Capital & Class*, 35(2), 213–231. <https://doi.org/10.1177/0309816811402648>

*Матеріал отримано 01.10.2019*

## References

Age Pension: Terms of Assignment and Documents (2019, October 20). [In Ukrainian] / *The law portal of Ukraine*. Retrieved from <https://www.lawportal.com.ua/pensija-za-vikom-umovi-priznachennja-dokumentu.html> [= Пенсія за віком 2019]

Andrews Kubilius: There is support for the Marshall Plan for Ukraine, it is about 5 billion euros a year (2017, April 11). [In Ukrainian]. *European truth*. Retrieved from <https://www.eurointegration.com.ua/interview/2017/04/10/7064305/> [= Андрюс Кубілюс 2017]

Ash, T. G. (2014, September 17). Ukraine: How to close the door on Putin. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/sep/17/ukraine-close-door-vladimir-putin-europe-russia>

Becker, J., & Jäger, J. (2010). Development trajectories in the crisis in Europe. *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 18(1), 5–27. <https://doi.org/10.1080/09651561003732488>

Cabinet of Ministers of Ukraine. (2016, October 11). *The Resolution No. 780 “On approval of the list of food items, non-food items and services for basic sociodemographic groups”*. [In

Ukrainian]. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249464422> [= Кабінет Міністрів 2016]

Dale, G., & Fabry, A. (2018). *Neoliberalism in Eastern Europe and the former Soviet Union*. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/324124093\\_with\\_Adam\\_Fabry\\_Neoliberalism\\_in\\_Eastern\\_Europe\\_and\\_the\\_Former\\_Soviet\\_Union](https://www.researchgate.net/publication/324124093_with_Adam_Fabry_Neoliberalism_in_Eastern_Europe_and_the_Former_Soviet_Union)

EBRD Director for Ukraine gives up his current position. (2018, May 29). [In Ukrainian]. *Economic Truth*. Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/news/2018/05/29/637239> [= Директор 2018]

“Germany working on ‘Marshall Plan’ for Ukraine” – parliament deputy. (2016, February 29). *Interfax-Ukraine*. Retrieved from <https://en.interfax.com.ua/news/general/328070.html>

Hallman, T. (2007). A “Marshall Plan” for Ukraine. *People-Centered Economic Development*. Retrieved from <http://wp.p-ced.org/projects/ukraine/a-marshall-plan-for-ukraine>

“It will take 10 years to fix the Pension Fund deficit” – Reva. (2018, December 22). [In Ukrainian]. *Mirror Weekly*. Retrieved from [https://dt.ua/POLITICS/na-pogashennya-deficitu-pensynogo-fondu-znadobitsya-10-rokiv-reva-297805\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/na-pogashennya-deficitu-pensynogo-fondu-znadobitsya-10-rokiv-reva-297805_.html) [= На погашення 2019]

Kir'yan, T. M. (Ed.). (2017). *Employment, labour and social protection in Ukraine and abroad*. [In Ukrainian]. Kyiv: Institute for Research on Labour and Employment of the Ministry of Social Policy of Ukraine and National Academy of Sciences of Ukraine. [= Зайнятість 2017]

Living wage in Ukraine (2019). *Minfin*. [In Ukrainian]. Retrieved from <https://index.minfin.com.ua/en/labour/wagemin> [= Прожитковий мінімум, 2019]

Ministry of Finance of Ukraine. (2019, September 26). *Ukraine's government debt*. [In Ukrainian]. Retrieved from

<https://index.minfin.com.ua/ua/finance/debtgov> [= Державний борг 2019]

Monetisation of subsidies and benefits is underway: How will it work? (2019, February 6). [In Russian]. *Channel 24*. Retrieved from [https://24tv.ua/ru/monetizacija\\_subsidij\\_lgot\\_2019\\_ukraina\\_kak\\_budut\\_vyplachivat\\_n1087155](https://24tv.ua/ru/monetizacija_subsidij_lgot_2019_ukraina_kak_budut_vyplachivat_n1087155) [= Монетизация 2019]

National Bank of Ukraine. (2013, June 19). *Ukraine's external debt as of April 1, 2013*. [In Ukrainian]. Retrieved from <http://www.webcitation.org/6HgLKlee5> [= Зовнішній борг 2013]

Onaran, Ö. (2010). *Global crisis and the policy reaction in Western and Eastern EU: Can policy save capitalism from itself?* Retrieved from <https://www.semanticscholar.org/paper/Global-crisis-and-the-policy-reaction-in-Western-Onaran/564d63d21f7383d504e402c500406904c4d8f673>

Onaran, Ö. (2011). From transition crisis to the global crisis: Twenty years of capitalism and labour in the Central and Eastern EU new member states. *Capital & Class*, 35(2), 213–231. <https://doi.org/10.1177/0309816811402648>

Passing the Government's pension reform bill will make it possible to expand the list of benefits at retirement and increase pensions. (2017, June 1). [In Ukrainian]. *The Government's Portal*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/250034938> [= Ухвалення 2017]

*Pension Fund of Ukraine*. (2019, January 14). A report on the distribution of monthly pensions among retirees as of January 1, 2019 (Form No. 5-PF). [In Ukrainian]. Retrieved from <https://www.pfu.gov.ua/387109-zvit-pro-rozpodil-pensioneriv-za-rozmiramy-pryznachenyh-misyachnyh-pensij-stanom-na-01-01-2019-forma-5-pf> [= Звіт про розподіл 2019]

Pension in Japan (2019). [In Russian]. *VisaSam.ru*. Retrieved from <https://visasam.ru/emigration/pension/pensiya-v-yaponii.html> [= Пенсия в Японии 2019]

Pension reform: Every Ukrainian will be able to decide for themselves at what age to retire. (2019, August 4). [In Ukrainian]. *Politica.com.ua*. Retrieved from <http://politica.com.ua/pensijna-reforma-kozhnij-ukra%D1%97nec-sam-bude-virishuvati-v-yakomu-vici-jti-na-pensiyu/?fbclid=IwAR0Lztxb-UrMITMjzoAKhodiCdHOzXnb6LtGR6GRq9SadOPE-LWBWgezCw> [= Пенсійна реформа 2019]

Poor in Ukraine now more than five years ago - World Bank (2018, June 17) ). [In Ukrainian]. *Ukrinform*. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/>

2500636-bidnih-v-ukraini-zaraz-bilse-niz-pat -kiv-tomu-svitovij-bank.html

[= Бідних в Україні 2019]

Roubini, N., & Mihm, S. (2011). *Crisis economics: A crash course in the future of finance*. [In Russian]. Moscow, Russian Federation: Eksmo Press. [= Рубини 2018]

Rumiantseva, S. (2007, November 29). How do Czech pension funds work? [In Ukrainian]. *The Securities*, 45, 13. [= Румянцева 2007]

Shlemko, V. T., Binko I. F. (1997). *Ukraine's economic security: What it is and how it is ensured*. [In Ukrainian]. Kyiv, Ukraine: National Institute for Strategic Studies. [= Шлемко, Бінько 2009]

Stasenko, M. (2018, March 27). How a social welfare system cultivates poverty. [In Ukrainian]. *Economic Truth*. Retrieved from

<https://www.epravda.com.ua/publications/2018/03/27/635376>. [= Стасенко 2018]

The Cabinet raises pensions for Ukrainians having a long career history. (2019, June 26). [In Russian]. *RBC-Ukraine*. Retrieved from <https://www.rbc.ua/rus/news/kabmin-povyсил-pensii-ukraintsam-dlitelny-m-1561541103.html> [= Кабмін 2019]

The main points of the pension reform: What's in it for today's and tomorrow's retirees? (2017, October 6). [In Ukrainian]. *TSN.ua*. (A television news agency). Retrieved from <https://tsn.ua/groshi/golovne-pro-pensiy-nyu-reformu-chogo-chekati-ninishnim-ta-maybutnim-pensioneram-1006730.html> [= Головне 2017]

"The Marshall Plan for Ukraine" authors announce progress in its implementation. (2018, May 4). [In Russian]. *Gordon – Gordonua.com*. Retrieved from <https://gordonua.com/news/politics/avtory-plana-marshalla-dlya-ukrainy-zayavili-o-progresse-v-ego-vnedrenii-244668.html> [= Авторы 2018]

The Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine, Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine and State Statistics Service of Ukraine No. 178/147/31 "On approval of the Guidelines on determining the subsistence wage", February 3, 2017. [In Ukrainian]. *The legislation of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0281-17> [= Про затвердження 2017]

The realities of pension reform: How it will affect those who are to retire in 30 years. (2018, April 14). [In Ukrainian]. *Channel 24*. Retrieved from [https://24tv.ua/ru/realii\\_pensijnoi\\_reformi\\_shho\\_bude\\_ljudmi\\_jaki\\_cherez\\_30\\_rokiv\\_vijdut\\_na\\_pensiju\\_n952581](https://24tv.ua/ru/realii_pensijnoi_reformi_shho_bude_ljudmi_jaki_cherez_30_rokiv_vijdut_na_pensiju_n952581) [= Реалії 2018]

The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of Food Sets, Sets of Non-Food Products and Sets of Services for the Major Social and Demographic Groups". October 11, 2016 No. 780 (2016). [In Ukrainian]. *Government's portal*. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/en/cardnpd?docid=249464422> [= Про затвердження 2016]

*The system of social protection and social security in Ukraine. The Real Status and Prospects of Reformation* (2009). [In Ukrainian]. Kyiv: Center for Public Expertise. Retrieved from [http://www.irf.ua/files/ukr/programs\\_law\\_areas\\_publ\\_2028\\_ua\\_law.pdf](http://www.irf.ua/files/ukr/programs_law_areas_publ_2028_ua_law.pdf) [= Система соціального захисту 2009]

They promise to raise pensions from October 1 of this year (2017, July 23). [In Ukrainian]. *TSN*. Retrieved from <https://tsn.ua/groshi/vihid-na-pensiyu-navit-u-65-skasuvannya-specvplat-ta-likarnyani-dlya-fop-nyuansi-pensiy-nyu-reformi-950453> [= Підвищити пенсії 2017]

Ukraine changes retirement rules. (2011, September 10). [In Ukrainian]. *BBC News Україна*. Retrieved from [https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2011/09/110910\\_pensions\\_bloodsuckers\\_as](https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2011/09/110910_pensions_bloodsuckers_as) [= Україна змінила 2011]

Ukraine falls into top three IMF debtors. (2018, February 28). [In Russian]. *Finance.ua*. Retrieved from <https://news.finance.ua/ru/news/-/421597/ukraina-popala-v-top-3-glavnyh-dolzchnikov-mvf> [= Україна попала 2018]

Ukraine: The social sectors during transition. A World Bank country study. (1994). [In Ukrainian]. Kyiv, Ukraine: Osnovy Press. [= Україна 1994]

Ukrainian pension calculation mechanism will be revised. (2018, March 5). [In Russian]. *The Today*. Retrieved from <https://www.segodnya.ua/economics/enews/v-ukraine-izmenyat-mehanizm-nachisleniya-pensiy-1119815.html> [= В Україні 2018]

Where does the Pension Fund get its money from? (2019, February 18). [In Russian]. Channel 24. Retrieved from [https://24tv.ua/ru/otkuda\\_pensionnyj\\_fond\\_beret\\_dengi\\_na\\_vyplatu\\_pensij\\_n1113938](https://24tv.ua/ru/otkuda_pensionnyj_fond_beret_dengi_na_vyplatu_pensij_n1113938) [= Откуда 2019]

Received 01.10.2019

ОЛЕНА ИВАНЕНКО

### Соціальний захист в Україні: проблеми, загрози, виклики

*У статті йдеться про державну політику соціального захисту, спроби її удосконалення, оптимізації та оновлення, про вплив цих спроб на матеріальний стан та добробут українського населення. Показано, чим саме обертається для громадян старшого віку реформування пенсійної системи, які проблеми у зв'язку з цим актуалізуються і чим це може загрожувати наступним поколінням пенсіонерів. Також йдеться про фінансову допомогу від міжнародних організацій та інституцій, різноманітні програми сприяння розвитку країни, такі як План Маршала для України, останнім часом активно пропоновані західними реформаторами.*

**Ключові слова:** державна політика, соціальний захист, пенсійне забезпечення, пенсійна реформа, "осучаснення", міжнародна фінансова допомога, План Маршала для України

ЕЛЕНА ИВАНЕНКО

### Социальная защита в Украине: проблемы, угрозы, вызовы

*В статье идет речь о государственной политике социальной защиты, попытках ее усовершенствования, оптимизации и обновления, о влиянии этих попыток на материальное положение и благосостояние украинского населения. Показано, чем именно оборачивается для граждан старшего возраста реформирование пенсионной системы, какие проблемы актуализируются в связи с этим и чем это может грозить следующим поколениям пенсионеров. Также речь идет о финансовой помощи от международных организаций и институтов, различных программах содействия развитию страны, таких как так называемый План Маршалла для Украины, в последнее время активно предлагаемых западными реформаторами.*

**Ключевые слова:** государственная политика, социальная защита, пенсионное обеспечение, пенсионная реформа, "осовременивание", международная финансовая помощь, План Маршалла для Украины

OLENA IVANENKO

### Social Protection: problems, threats, challenges

*The article deals with the state policy of social protection, attempts to improve, optimize and update it, about the impact of these attempts on the financial status and well-being of the Ukrainian population. It is shown what exactly the reformation of the pension system is turning into for the elderly, what problems are being actualized in this regard, and what can it threaten to the next generation of pensioners. It also includes financial assistance from international organizations and institutions, various programs to help the country's development, including the so-called Marshall Plan for Ukraine, recently actively proposed by Western reformers and also actively promoted in the media.*

**Keywords:** state policy, social protection, pension provision, pension reform, "modernization", international financial assistance, Marshall Plan for Ukraine