

ХАРИТОНОВА Л. І.,
старший викладач кафедри трудового
права та права соціального забезпечення
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 349.3

ПЕНСІЙНА РЕФОРМА: ПОГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ ЇЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

Стаття присвячена проблемі вдосконалення чинної пенсійної системи України. Проаналізовано фактори, які призвели до незадовільного пенсійного забезпечення на сучасному етапі, а також виявлено деякі проблеми, що сьогодні не дають змоги запровадити пенсійну реформу в Україні. Зроблено висновки, що, з огляду на проаналізовані умови, забезпечити нашим громадянам гідну пенсію неможливо.

Ключові слова: пенсійна система, пенсійне страхування, пенсійна реформа.

Стаття посвящена проблеме усовершенствования существующей пенсионной системы Украины. Проанализированы факторы, которые привели к неудовлетворительному пенсионному обеспечению на современном этапе, а также выявлены некоторые проблемы, которые на сегодняшний день не позволяют внедрить пенсионную реформу в Украине. Сделаны выводы, что, учитывая проанализированные условия, обеспечить нашим гражданам достойную пенсию невозможно.

Ключевые слова: пенсионная система, пенсионное страхование, пенсионная реформа.

The article is devoted to the problem of improvement of the existing pension system of Ukraine. The factors that led to unsatisfactory pension provision at the present stage have been analyzed, as well as some problems that currently do not allow the introduction of pension reform in Ukraine. It is concluded that taking into account the analyzed conditions, it is impossible to provide a decent pension to our citizens.

Key words: pension system, pension insurance, pension reform.

Вступ. Реформування пенсійної системи є логічним продовженням і необхідним складником економічних реформ у нашій країні.

Крім того, конституційні гарантії щодо соціального захисту осіб похилого віку, які передбачені ст. 46 Конституції України [1], можуть бути забезпечені лише реформованою пенсійною системою з урахуванням світового досвіду.

Із цією метою та відповідно до вимог Указу Президента України «Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні» [2], в липні 2003 року Верховною Радою України прийнято Закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [3] і «Про недержавне пенсійне забезпечення» [4]. Як ринковий механізм, система пенсійного страхування є чутливою до загальних політичних і соціально-економічних процесів, що відбуваються в суспільстві.

У цьому контексті важливою є роль держави в системі пенсійного реформування, зокрема в її правовому регулюванні, оскільки пенсійне страхування сьогодні є важливим складником соціальної політики держави, яка спрямована на задоволення потреб людей, підвищення їхнього добробуту, забезпечення соціальної справедливості, стабільності та злагоди в суспільстві.

Тема пенсійної реформи завжди залишається актуальною у зв'язку з тим, що кожен її аспект пов'язаний з економічними, політичними та правовими питаннями.



Зазначеному питанню приділяли й приділяють увагу багато науковців сучасного періоду в галузі права соціального забезпечення та практичних працівників: Н.Б. Бологіна, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, І.М. Сирота, Н.М. Хуторян та інші.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз чинного законодавства з питань упровадження пенсійної реформи й вироблення авторської позиції щодо вирішення проблем, які при цьому виникають.

Результати дослідження. Прийняті Закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» і «Про недержавне пенсійне забезпечення» покликані запровадити трирівневу пенсійну систему.

Перший рівень цієї системи становить солідарну систему пенсійних виплат, внески до якої сплачуватимуться всіма працюючими громадянами країни та роботодавцями.

Другий рівень пов'язаний із запровадженням системи загальнообов'язкового накопичувального пенсійного страхування. Сутність такої системи полягатиме в тому, що частина обов'язкових внесків до пенсійної системи накопичуватиметься в єдиному накопичувальному фонді й обліковуватиметься на індивідуальних накопичувальних пенсійних рахунках громадян, які (або на користь яких) сплачуватимуть такі внески.

Перший і другий рівні системи пенсійного забезпечення України здійснюватимуться відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а третій рівень є системою недержавного пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців і їхніх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах і в порядку, передбачених Законом України «Про недержавне пенсійне забезпечення». На жаль, більшість змін базового Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» не відповідають Конституції України та не сприяють виконанню основної мети – забезпечити належний соціальний захист громадян, оскільки в більшості випадків вони погіршують тією чи іншою мірою раніше встановлені правові норми. Замість того щоб удосконалювати систему пенсійного страхування, поступово руйнуються його принципи, на яких повинна будуватися зазначена система, зокрема відбулась підміна страхових платежів єдиним внеском, зміна розпорядника страховими коштами і, головне, до цього часу Пенсійний фонд України не набув статусу страхового.

Як свідчить практика, застосування пенсійного законодавства, реалізація багатьох норм законів про пенсійне забезпечення нині пов'язана з наявністю численних підзаконних нормативно-правових актів, а також роз'яснень різних органів виконавчої влади (зокрема щодо умов і порядку призначення пенсій, їх перерахунку, обчислення страхового стажу та заробітку, використання норм раніше чинного законодавства тощо). На жаль, це не завжди стосується випадків, прямо передбачених законом, а є наслідком прогалин у ньому або недостатньої конкретизації тих чи інших правових норм. Результатом є велика кількість спорів, у тому числі судових, між учасниками пенсійних правовідносин.

З моменту прийняття законів до цього часу постійно вносяться пропозиції щодо запровадження другого рівня, але доводиться констатувати, що Україна натепер позаду всіх держав навіть на пострадянському просторі. Замість запровадження професійних систем і другого рівня, що було передбачено заключними положеннями базових законів, законодавці займалися різними концепціями і стратегіями, які нічого не дали для поліпшення й удосконалення пенсійної системи. Так, наприклад, 15 грудня 2005 року уряд ухвалив Стратегію розвитку пенсійної системи [5]. Цим документом визначено перспективи подальшого розвитку та реформування пенсійної системи, спрямовані на забезпечення її фінансової стабільності, посилення дії страхових принципів у солідарній системі, запровадження накопичувального страхового складника й розвиток недержавного пенсійного забезпечення. З того часу жоден пункт цього нормативного акта не виконано. Навпаки, збільшено дефіцит Пенсійного фонду, який становить сьогодні більше як 140 млрд. грн. і, відповідно, є основною причиною, через яку не запроваджено другий рівень пенсійної системи, а з липня поточного року вже позначилося на затримці виплати пенсій.

Від 2011 року й до сьогодні в Україні зміни пенсійного законодавства в частині параметрів називають реформою. Фактично «наведення порядку» в солідарній системі провадиться



п шляхом підвищення пенсійного віку для жінок; перегляду умов призначення пільгових пенсій і пенсій за вислугу років, замість їх скасування взагалі або переведення до професійних фондів; скасування пенсій, які призначені за спеціальним законодавством. Унаслідок цих усіх дій виникли необґрунтовані диспропорції в розмірах пенсій різних категорій громадян, що, у свою чергу, створило соціальне напруження в суспільстві, ускладнило практичне застосування пенсійного законодавства.

Звичайно, питання реформування пенсійного забезпечення було і є дискусійним, оскільки воно стосується організаційних питань, технічних та економічних. На жаль, більшість дискусій не йшли далі розмов на різних рівнях: нічого конструктивного не приймалось узагалі. Ті законопроекти, що були подані до Верховної Ради України протягом декількох років, суттєво нічого не змінювали, оскільки головною метою цих законопроектів було поліпшення фінансування солідарної пенсійної системи, тобто першого її рівня. Щоб запровадити другий рівень (накопичувальну систему), замало вирішувати питання тільки на теоретичному рівні, оскільки до цього необхідно вирішити безліч проблем, зокрема звільнити, нарешті, солідарну систему від невласливих їй функцій. Це передусім стосується фінансування пільгових пенсій і пенсій за вислугу років працюючим у народному господарстві. Цього також стосується питання скасування пенсій, які призначені за спеціальним законодавством. Запровадження накопичувальної системи неможливо без змін в економіці. Тому не зрозумілим є намагання термінового запровадження зазначеної системи у 2019 році без урахування наявного дефіциту коштів у Пенсійному фонді, інфляції, відповідного розвитку фондового ринку.

Дуже складним питанням є також поняття і прийняття населенням (за умов запровадження накопичувальної системи) поліпшення ситуації в пенсійному забезпеченні не зараз, а лише в далекому майбутньому, тобто не раніше ніж через 25 років, оскільки ця система буде застосована до осіб до 35 років. Без суттєвих змін в економіці перехідний період після прийняття відповідного законодавства може бути ще більшим. До речі, накопичувальна система може діяти тільки в системі пенсійного страхування, яка, на жаль, сьогодні, замість її вдосконалення та зміцнення страхових принципів, які є правовими, оскільки передбачені ст. 7 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», втрачає те позитивне, що закладено під час її запровадження. Як уже зазначено вище, Пенсійний фонд України не набув статус страхового, тобто він є центральним органом виконавчої влади. До того ж Фонд позбавлено функції розпорядника страховими коштами. У зв'язку із цим страхова пенсійна система може знову стати системою пенсійного забезпечення, в якій немає й не буде місця накопичувальній системі.

Під час запровадження змін у пенсійній системі варто враховувати те, що вона з часів СРСР майже не змінювалась, а тому натеper не відповідає потребам часу, зокрема для неї характерні несправедливість, неадекватність, обтяжливість як для громадян, так і для бізнесу. Ці умови є несприятливими для подальшого реформування пенсійної системи в Україні.

Варто відзначити, що система пенсійного законодавства України не є остаточно сформованою. Поряд з удосконаленням, уніфікацією та кодифікацією правових інститутів у пенсійній сфері на часі створення необхідних, але відсутніх елементів правового регулювання, які, зокрема, стосуються функціонування обов'язкової накопичувальної пенсійної системи, діяльності професійних і корпоративних пенсійних фондів. Однак у рамках пенсійної реформи (як заявлено спочатку) в новому Законі, який прийнято 03.10.2017, слова «пенсійна реформа» взагалі відсутні. Замість цього, прийнято Закон України № 2148 під назвою «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» [6], яким унесено зміни в чинне законодавство, при цьому не завжди в кращий бік. Якщо реформуванням уважати скасування спеціальних пенсій, то вони вже скасовані Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 02.03.2015 № 213 [7].

Водночас постійно говориться про неприпустимо затягнуту дію Закону України «Про пенсійне забезпечення» [8] у частині призначення пільгових пенсій і пенсій за вислугу років. Продовження їх виплати за рахунок Пенсійного фонду, а не підприємств жодним чином не буде сприяти зменшенню його дефіциту. Наявність пільгових пенсій не створює поліпшення умов безпеки праці. Умови дострокового призначення пенсій залишаються безпідставними, оскільки



не враховують реалії сучасної структури зайнятості, посилюють нерівність між працюючим і пенсіонерами. При цьому частка пільг має фіктивний характер. Якщо ми запроваджуємо страхування пенсійну систему, то для неї пільгові пенсії не характерні.

Тому, без сумніву, через деякий час прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» потребує суттєвої корекції, оскільки покращення вже призначених пенсій через проведену оптимізацію їх заробітку відбулося, але, що стосується осіб непенсійного віку, позитивних перспектив у їхньому пенсійному забезпеченні не вбачається.

Прийняття зазначеного Закону не вирішує жодного завдання, які постають перед майбутнім пенсійної системи України. Суттєвим є те, що до впровадження реформ, зокрема пенсійної, не готові ні держава, ні суспільство у зв'язку з відсутністю економічних можливостей для цього. Загалом складається враження, що всі дії в пенсійній сфері насамперед спрямовані на поповнення Пенсійного фонду за рахунок самих пенсіонерів шляхом ліквідування їхніх соціально-правових гарантій, передбачених нормами Конституції України, що й викликає занепокоєння в населення.

Проведення будь-якої реформи потребує відповідного фінансового забезпечення, жоден закон не буде діяти, якщо відсутня фінансова підтримка для його впровадження. Треба мати на увазі, що завжди економіка була базисом, основою для правового регулювання суспільних відносин, а тим більше стосовно пенсійного забезпечення, де держава начебто віддає борг за минулий особистий внесок кожного пенсіонера в розбудову держави, суспільства й економіки. Відсутність фінансово-економічної бази зробить пенсійну реформу нерезультативною та гальмуватиме її позитивний розвиток. Тому першими повинні запроваджуватися економічні реформи в різноманітних галузях господарства, а вже на їх базі – соціальні реформи.

Свого часу Європа також зіштовхнулася з проблемами, пов'язаними з пенсійною сферою, зокрема збільшувала пенсійний вік, мінімальний стаж, знижувала коефіцієнт заміщення пенсій. Однак, як зазначали експерти, жодна з країн Європи не мала таких поганих передумов, які є в Україні. Співвідношення тих, хто сплачує внески до Пенсійного фонду, і тих, хто знаходиться сьогодні на пенсії, майже один до одного. Крім цього, Україна також має ще один із найбільших показників – це відрахування на утримання людей пенсійного віку, що становить понад 16% ВВП. При цьому висловлено думку, що ситуація в пенсійній сфері буде погіршуватися, якщо не вжити кардинальних заходів. Можливо, кардинальними заходами на той момент було прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 02.03.2015 № 213, яким скасовувалося призначення спеціальних пенсій? Але це жодним чином не поліпшило стан пенсіонерів, і з того часу країна не наблизилася до запровадження другого рівня системи пенсійного страхування. Щорічно до цього питання поверталися урядовці, науковці, називалася чергова дата запровадження накопичувальної системи – 01.01.2017. Оскільки подані законопроекти Верховною Радою не розглянуто до цього часу, варто відмітити, що зазначена система не запрацює й у наступному році, оскільки не відбулося економічного зростання в Україні, а тому надія на старт пенсійної реформи, яка вирішувала б питання майбутніх пенсіонерів, відкладається на невизначений час.

Основною метою будь-якої пенсійної системи є запобігання бідності серед людей похилого віку та гарантування адекватних доходів для забезпечення належного рівня життя в старості. За солідарної пенсійної системі держава бере на себе основні ризики щодо забезпечення пенсіями застрахованих осіб. У накопичувальній системі, навпаки, відсутня будь-яка гарантія стосовно майбутніх виплат, основні ризики, зокрема фінансові, беруть на себе її учасники.

У солідарній системі пенсії визначаються за формулою, яка враховує тривалість страхового стажу й заробіток протягом трудової діяльності. Розмір пенсії не має прямого зв'язку із сумою сплачених внесків. У накопичувальній системі розмір пенсії залежить від суми сплачених внесків, а головне, від інвестиційного доходу, який жодна пенсійна система не може передбачити, тим більше якщо мова йде про Україну. Тому накопичувальна система не може бути введена в Україні з таких причин:



- низька платоспроможність працюючого населення;
- відсутність накопичувальних пенсійних фондів (українська низька довіра до банків);
- неможливість інвестування коштів.

На жаль, сьогодні Пенсійний фонд України, на наш погляд, став заручником непродуманого запровадження системи пенсійного страхування. Загалом страхове законодавство України спочатку відповідало міжнародним стандартам, але на шляху його впровадження поступово це законодавство відходило від основних принципів соціального страхування, які були покладені в його основу. Більше того, почалися розмови про банкрутство Фонду та подекуди наявні думки щодо припинення взагалі його діяльності. Перші кроки до цього вже зроблені: єдиний внесок, казначейські рахунки тощо.

Висновки. Отже, можна резюмувати, що становлення системи пенсійного страхування в Україні сьогодні не відбулося. Говорити про запровадження накопичувальної системи передчасно, а головне, не за цим законодавством і не в сучасних умовах економічної кризи. Страхова система може існувати в умовах розвиненої економіки, відсутності тіньового ринку праці, як наслідок, великої кількості платників страхових внесків. Тоді демографічні проблеми, які висувуються сьогодні на перший план, не стануть такими болючими. Погашення заборгованості по заробітній платі (а це нині близько двох мільярдів гривень) і її легалізація в подальшому сприятимуть належному відрахуванню єдиного внеску всіма платниками. Загалом, якщо говорити про підвищення пенсій, потрібно вирішувати проблему реформування заробітної плати, а не підвищення пенсійного віку. У сучасних умовах підвищення пенсійного віку при мізерних зарплатах у людей залишається мізерні пенсії.

У системі пенсійного страхування не місце пенсіям, які призначались до введення зазначеної системи, тобто до 01.01.2004, оскільки працюючі не були платниками страхових внесків. Не маючи статусу страхового фонду, Пенсійний фонд «тягне» на собі виплату таким особам. Штучне підтягування цих пенсій до прожиткового мінімуму та відповідні виплати за рахунок страхових внесків (єдиного внеску) – це шлях до накопичення ще більшої заборгованості в Пенсійному фонді.

Наостанок варто зазначити, що зараз з'являється усе більше думок, що накопичувальна система є фінансовою пірамідою, оскільки в умовах довгострокових платежів не можна передбачити всі ризики, особливо під час кризи всієї системи соціального страхування. Тому реформування пенсійної системи, яке розпочато із січня 2004 року, не відбулося. У подальшому, якщо не буде суттєвих змін в економіці, в пенсійній системі говорити можна буде лише про зміни окремих її параметрів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні: Указ Президента України від 30.04.1998. Офіційний вісник України. 1998. № 15. С. 17. Ст. 569.
3. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49–51. Ст. 376.
4. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 09.07.2003. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 47–48. Ст. 372.
5. Про схвалення Стратегії модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2016 № 672-р. Офіційний вісник України. 2016. № 75. С. 62. Ст. 2523.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій: Закон України від 03.10.2017. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 40–41. Ст. 383.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення: Закон України від 02.03.2015. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 22. Ст. 145.
8. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 3. Ст. 10.

