

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-4-68-23>

УДК 351.84

Шевченко Н.П.

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Анотація. Дана стаття присвячена дослідженню питання функціонування діючої системи пенсійного забезпечення України. Розкрито основні недоліки її сучасного стану, зокрема: глибокий дисбаланс у розмірах пенсій, призначених за нормами універсального та спеціального законодавства, непрозорість механізму нарахування пенсій, відсутність чіткого розмежування джерел фінансового забезпечення пенсійних виплат, велика кількість пільгових категорій громадян, негативні демографічні тенденції, низький рівень коефіцієнту заміщення, неспроможність однорівневої пенсійної системи забезпечити достойний рівень пенсійних виплат. Розроблено пропозиції стосовно забезпечення комплексного підходу до реалізації пенсійної реформи в Україні.

Ключові слова: пенсія, пенсійна система, пенсійне забезпечення, коефіцієнт заміщення, солідарна система, накопичувальний рівень.

Shevchenko Nataliia

Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas

THE MODERN STATE AND PERSPECTIVES OF DEVELOPMENT OF THE PENSION SYSTEM OF UKRAINE

Summary. This article is devoted to research the issue of functioning of the current pension system of Ukraine. The article outlines the main disadvantages of the current state of the Ukrainian pension system, in particular: a serious imbalance in the size of pensions, which are designed according to the rules of universal and special legislation, a large number of laws that define privileges for certain categories of citizens, the lack of clarity of the mechanism for calculating pensions, the lack of a clear demarcation of sources of financial support for retirement benefits, a large number of preferential categories of citizens, negative demographic trends, low replacement rates, failure of a one-tier pension system to provide a decent level of retirement benefits. According to the results of the analysis, it has been established that the current mechanism of financial support for the payment of pensions is imperfect and extremely burdensome for the state budget and the budget of the PFU, especially as regards the payment of early and special pensions. It is proved that the reforms carried out in the state, aimed exclusively at raising the retirement age and reducing the expenditures of PFU, which shows their short-term outlook. In its turn, the author proposed that pension reform should be considered as an integral part of socio-economic reforms in general and aimed at: improvement of tariff-budget policy; reform of the institution of early retirement pensions; reforming the institution of the accumulation component of the pension system; development of corporate pension provision; improvement of the formation of pension rights in the solidarity system; improvement of the system of management of compulsory state pension insurance.

Keywords: pension, pension system, pension provision, replacement rate, solidarity system, accumulation level.

Постановка проблеми. Система пенсійного забезпечення в Україні знаходиться в стадії кардинальних змін. Чинна пенсійна система, успадкована з часів планової економіки, виявила неспроможність забезпечити достатні виплати пенсіонерам, використовуючи однорівневу модель державного пенсійного страхування. Чітка побудова сучасної європейської моделі пенсійної системи, яка відповідала б вимогам ринкової економіки, стає основою подальшого розвитку соціальної сфери держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань, пов'язаних з визначенням перспектив реформування системи пенсійного забезпечення, присвячені праці багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених, таких як: П. Маріоні, Г. Мак Таггарт, П. Пестье, Р. Хинц, Е. Уайтхауз, О. Буряченко, В. Бутенко, Б. Зайчук, О. Зарудний, Н. Ковальова, О. Лібанова, О. Макарова, Н. Мартиненко, О. Міндова, В. Островецький, М. Папієв, О. Петрушка, Л. Ткаченко, К. Черненко та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, не зважаючи на високий науковий інтерес до питань реформування пенсійного забезпечення, слід зауважити, що проблеми розвитку пенсійної системи на сьогодні до кінця не вирішені, потребують поглибленого усестороннього вивчення, з урахуванням передового досвіду європейських країн та національних особливостей.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є розкриття основних проблем функціонування діючої пенсійної системи України та окреслення подальших напрямів її реформування в контексті сучасних тенденцій пенсійних реформ.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні із трьох задекларованих рівнів пенсійної системи (солідарного, накопичувального та недержавного пенсійного забезпечення) в Україні загальнопоширеною та обов'язковою залишається винятково солідарна пенсійна система. Накопичувальний (другий обов'язковий) рівень української пенсійної системи, який повинен був бути

введений відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» з 01.01.2019 р. [5] досі залишається тільки проектом.

Про чергове відтермінування було повідомлено міністром соціальної політики Андрієм Ревою на засіданні уряду 14 листопада 2018 року та запропоновано внести відповідні зміни до Закону. Згідно з документом, перерахування страхових внесків до накопичувальної системи пенсійного страхування запроваджується з 1 січня 2020 року замість 1 січня 2019 року. Учасниками накопичувальної системи пенсійного страхування є особи, які за станом на 1 січня 2020 року будуть підлягати загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню відповідно до цього закону, що діє. Застраховані особи, яким на 1 січня 2020 року (раніше – 2019 року) залишиться менше 10 років до досягнення пенсійного віку, матимуть право прийняти рішення не сплачувати страхові внески до накопичувальної системи пенсійного страхування. Особи, які досягли пенсійного віку, не можуть бути платниками страхових внесків до Накопичувального фонду. Крім того, Кабінету Міністрів доручено до 1 липня 2019 року (раніше – до 1 липня 2018 року) забезпечити створення інституційних компонентів функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування [1].

Загальна кількість учасників недержавних пенсійних фондів (далі – НПФ) станом на 30.06.2018 р. становила 846,2 тис. осіб, а загальна вартість активів НПФ – 2536,7 млн. грн. [4], що свідчить про неістотність недержавного сегменту в системі пенсійного забезпечення громадян України.

З огляду на зазначене, сучасна система пенсійного забезпечення України і досі залишається солідарною, а основними видами пенсій, що призначаються у цій системі, як і раніше, залишаються: пенсії за віком, по інвалідності, в зв'язку з втратою годувальника (ч. 1 ст. 9 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», далі – «Про ЗДПС») [7].

Однак, умови, порядок призначення та розміри пенсійних виплат регулюються не універсально, а цілою низкою законів, що створює дисбаланс у видатках на пенсійне забезпечення та провокує постійні хвилі дискусій та протиріч в різних колах українського суспільства та міжнародних інституцій.

Враховуючи значну відмінність правового регламентування механізму виплати пенсій доцільно, на нашу думку, розмежувати його аналіз на дві складові – по-перше, оцінити практику формування пенсійних виплат, регламентованих загальним пенсійним законодавством, дія якого поширюється на усіх застрахованих осіб; по-друге, дослідити практику здійснення пенсійних виплат на підставі нормативно-правових актів, дія яких поширюється на окремі категорії

осіб, що дасть нам змогу ґрунтовно дослідити всі основні проблеми у сфері державного пенсійного забезпечення.

Станом на 01.01.2019 р. в Україні налічувалося 11 470 405 пенсіонерів, з яких 8693013 – пенсіонери за віком (в тому числі і за нормами спеціального законодавства), 1370249 – по інвалідності, 553958 – пенсії військовослужбовців, 536132 – отримувачі пенсії в зв'язку з втратою годувальника, 229732 – за вислугою років, 84027 – соціальні пенсії, 3294 – особи, які отримують довічне грошове утримання суддів [3].

Вважаємо за доцільне порівняти дані показники з аналогічними минулого року (див. табл.).

Як бачимо, за усіма видами пенсій, окрім суддівського грошового утримання, спостерігається тенденція до зменшення кількості одержувачів пенсійних виплат. Такі зміни, окрім негативної демографічної тенденції, пояснюються значним збільшенням параметричних вимог щодо віку та страхового стажу осіб, що тягне за собою зміну суб'єктного складу учасників пенсійних правовідносин.

В Україні є значні відмінності у регулюванні пенсійних виплат для окремих категорій населення. Найбільші відмінності стосуються: ознаки призначення пенсій (припинення або продовження трудової діяльності); механізму розрахунку (за формулою або у відсотковому співвідношенні до певної бази розрахунку); наявності або відсутності обмежень максимального розміру пенсії; підстав, що дають право на одержання пенсії (настання пенсійного віку, наявність страхового стажу і стажу роботи на конкретних посадах) [2, с. 22]. Наявність цих додаткових умов означає, що особам передбачено більші пенсійні виплати, ніж ті, на які людина могла б претендувати в межах універсальних правил, визначених Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». При цьому, для частини осіб спеціальні пенсійні правила дають змогу претендувати на пенсійні виплати раніше, ніж це передбачено в загальних нормах для всього населення. Для інших осіб наявність спеціальних правил призначення пенсій дає змогу одержувати підвищені пенсійні виплати порівняно з тими, які їм могли б бути призначені в межах універсального пенсійного законодавства.

Серед категорій спеціальних пенсій варто виділити дві основні групи: такі, що передбачають більш ранній вихід на пенсію, та ті, що визначають особливий механізм обчислення розміру пенсії.

Дослідження практики призначення пенсійних виплат на пільгових умовах дало змогу з'ясувати чинники, що слугують обґрунтуванням для встановлення преференцій щодо визначення часу виходу на пенсію. Основними з цих чинників є:

– шкідливі, важкі та небезпечні умови праці (працівники, зайняті повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливи-

	Загальна чисельність	За віком	По інвалідності	У зв'язку з втратою годувальника	Військові пенсіонери	Вислуга років	Соціальні пенсії	Судді
2018	11725370	8922541	1360957	554565	555048	239439	89712	3108
2019	11470405	8693013	1370249	536132	553958	229732	84027	3294

ми та особливо важкими умовами праці, а також на роботах із шкідливими і важкими умовами праці; працівники, які зайняті на інших професіях, пов'язаних із важкими умовами праці й ін.);

– несприятливе середовище зайнятості працюючих, пов'язане з постійним підвищенням емоційним і психологічним навантаженням (окремі категорії професій, зокрема окремі категорії працівників авіації та льотно-випробного складу, працівники освіти, охорони здоров'я, а також соціального забезпечення, які в будинках-інтернатах для престарілих та інвалідів і спеціальних службах безпосередньо зайняті обслуговуванням пенсіонерів та інвалідів та ін.);

– медико-біологічні та соціальні особливості розвитку та життєдіяльності працівників (багатодітні матері; матері інвалідів з дитинства; особи, хворі на гіпофізарний нанізм (ліліпути), і диспропорційні карлики та ін.);

– катастрофічні наслідки техногенних аварій (постраждали від Чорнобильської катастрофи).

Суттєвим недоліком практики здійснення пенсійних виплат особам, котрі достроково здобули на них право, є непрозорість цього механізму. Заходи щодо реформування пенсійної системи не забезпечили чіткого розмежування джерел фінансового забезпечення. Сьогодні, як офіційна звітність Пенсійного фонду України, так і дані аналітичного обліку щодо конкретних осіб, не містять інформації про те, які розміри пенсій виплачуються за рахунок страхових внесків, скільки коштів сплачують роботодавці, а яка сума виплачується за рахунок коштів Державного бюджету України. Обмеженість відомостей про джерела фінансового забезпечення дострокових пенсій перешкоджає адекватній оцінці громадянами своєї участі у державному пенсійному страхуванні та посилює суспільні очікування на фінансово необґрунтовані підвищення розмірів пенсій.

Що стосується особливого механізму обчислення розміру пенсій, то варто зауважити, що в Україні діють кілька десятків законодавчих актів, що регламентують відмінний від універсального порядок розрахунку пенсій для окремих категорій осіб.

Зокрема, особливий порядок призначення пенсії передбачає Закон України «Про державну службу». Так, згідно зі статтею 37 Закону України «Про державну службу» на одержання пенсії державних службовців мають право чоловіки, які досягли віку 62 роки, та жінки, які досягли пенсійного віку, встановленого статтею 26 Закону України «Про ЗДПС» за наявності страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбаченого абзацом першим частини першої статті 28 Закону України «Про ЗДПС», у тому числі стажу державної служби не менш як 10 років, та які на час досягнення зазначеного віку працювали на посадах державних службовців, а також особи, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, незалежно від місця роботи на час досягнення зазначеного віку. Пенсія державним службовцям призначається в розмірі 60 відсотків суми їх заробітної плати, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне

соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а особам, які на час звернення за призначенням пенсії не є державними службовцями, – у розмірі 60 відсотків заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та рангу за останнім місцем роботи на державній службі, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування [6].

Зазначимо, що згідно із Законом України «Про ЗДПС» розмір пенсії визначають шляхом множення заробітної плати на коефіцієнт страхового стажу. Таким чином, для того, щоб особі, яка виходить на пенсію, відповідно до універсального пенсійного законодавства призначити пенсію у розмірі 60% від заробітної плати, ця особа повинна мати страховий стаж майже 60 років. Безумовно, що застосування принципово відмінних підходів до визначення розміру пенсій у межах єдиної солідарної пенсійної системи потребує додаткових заходів щодо закріплення різних джерел фінансових ресурсів, необхідних для фінансування пенсійних виплат. В іншому разі, розрахунок розміру пенсій, на інших, ніж страхові засади, принципах призводить до виникнення перерозподілу фінансових ресурсів між учасниками державного пенсійного страхування на користь осіб, яким призначають спеціальні пенсії, та до дисбалансу в діяльності Пенсійного фонду України.

В результаті, ми спостерігаємо, що коефіцієнт заміщення для «універсальних» пенсіонерів у кращому випадку складає тільки 30 відсотків, а для державних службовців та приватних до них осіб, – не менше 60.

Варто зазначити, що коефіцієнтом заміщення вважається величина, за рахунок якої особі компенсується її втрачений заробіток в зв'язку з виходом на пенсію. Даний показник є надзвичайно важливим та характеризує ефективність пенсійної системи держави. Згідно міжнародних норм державна пенсійна система зобов'язана компенсувати особі пенсію в розмірі, не нижчому від 40% попереднього заробітку. У розвинених країнах, таких як Норвегія, Швеція, Фінляндія, коефіцієнт заміщення перевищує 50-60%. Крім цього, в розвинених країнах базова пенсія становить лише частину доходу пенсіонерів, решта – формується за рахунок приватних пенсій. В свою чергу, в Україні спостерігається зниження коефіцієнту заміщення. Суттєві зміни, що спричинили зниження даного коефіцієнту, пов'язані з ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03 жовтня 2017 року № 2148-VIII [5], яким було змінено величину оцінки одного року страхового стажу з 1,35% до 1%. Що це означає? Кожен рік стажу при розрахунку пенсій множиться тепер не на коефіцієнт 1,35, а на коефіцієнт 1. І це позначається відповідно на сумі пенсійної виплати. Так, наприклад, людина, що має зарплату в півтора рази вищу за середню (тобто близько 10 тисяч гривень) і пропрацювала 30 років, може претендувати на щомісячну виплату в 2404 гривні, з урахуванням

доплати за понаднормовий стаж. В разі зниження коефіцієнту оцінки стажу до 1, із зарплатою в 10 тисяч гривень можна претендувати на пенсію в 1684 гривні. Даний приклад яскраво демонструє, що зниження величини оцінки одного року страхового стажу прямо пропорційно впливає на зниження коефіцієнту заміщення.

Однак, звісно найважливішою проблемою сучасної пенсійної системи України є критично низький рівень пенсійних виплат, який пояснюється наступними причинами: низьким рівнем заробітної плати; незацікавленістю роботодавців і населення у збільшенні внесків до Пенсійного фонду України; погіршенням демографічної ситуації. Пропонований урядом інструмент – підвищення пенсійного віку не зможе вирішити проблем пенсійної системи в Україні ані тепер, ані в довгостроковій перспективі, оскільки він не зачіпає базових чинників, які визначають розвиток будь-якої пенсійної системи. Саме тому соціально-орієнтовані західні країни розглядають подібні інструменти не в якості прямих регуляторів довгострокової стабільності своїх пенсійних систем, а лише як складові елементи забезпечення пенсійних зобов'язань.

Через наростання демографічних проблем посилюється актуальність вирішення питань, пов'язаних з розвитком накопичувальної пенсійної системи. За останні роки співвідношення кількості пенсіонерів і зайнятих в економіці змінилося в бік скорочення числа останніх, і ця тенденція збережеться. З точки зору диверсифікації і з урахуванням демографічних проблем виглядає доцільним використання багаторівневої пенсійної системи, що включає солідарну, обов'язкову накопичувальну і добровільну складові, введення яких передбачено в Україні ще з 2004 року.

Серед інших пропозицій слід відзначити можливість для роботодавців самостійно сплачувати накопичувальні внески в недержавні пенсійні фонди за працівників, в тому числі на умовах солідарного внеску з їхнього боку. Додатковий внесок працівника до накопичувальної системи доцільно встановити для початку в розмірі 1,5% - 2% від нарахованої заробітної плати, з подальшим його збільшенням.

Таким чином, можна визначити найважливіші завдання, які необхідно вирішити з метою розвитку пенсійної системи України: довести розміри всіх видів пенсійного забезпечення до міжнародно-визнаних стандартів; забезпечити мінімальні рівні державних пенсійних гарантій; підвищити зацікавленість і особисту участь застрахованих осіб у формуванні пенсійних прав; забезпечити довгострокову збалансованість і стійкість пенсійної системи.

В свою чергу, подальший розвиток пенсійної системи має розглядатися як складова

і невід'ємна частина розвитку соціально-економічної системи держави і бути спрямований на: вдосконалення тарифно-бюджетної політики; реформування інституту дострокових пенсій; реформування інституту накопичувальної складової пенсійної системи; розвиток корпоративного пенсійного забезпечення; вдосконалення формування пенсійних прав у солідарній системі; вдосконалення системи управління загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням.

Розмір пенсії повинен бути встановлений в прямій залежності від тривалості страхового стажу, розміру плачених страхових внесків, демографічних і макроекономічних параметрів. На нашу думку, тільки поєднання моделей накопичувальної і солідарної складових пенсійної системи, сприятиме створенню збалансованої фінансово-стійкої системи пенсійного забезпечення в Україні, яка забезпечить гідний рівень життя нинішніх та майбутніх пенсіонерів.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, необхідно звернути увагу, що пенсійна система України потребує реформування. Впровадження загальнообов'язкової накопичувальної складової є необхідною умовою для створення повноцінної тривірневої системи пенсійного забезпечення. Важливим чинником є систематизація і планування в проведенні реформи. Успішна реалізація навіть добре продуманої пенсійної реформи неможлива за відсутності ретельно розробленої й випробуваної адміністративно-інформаційної системи. Потрібна належна координація заходів пенсійної реформи з іншими складовими ринкових реформ.

Важливою складовою процесу реформування має стати загальнонаціональна програма інформування громадськості й ознайомлення населення щодо цілей і завдань реформ пенсійного забезпечення. Усе це сприятиме забезпеченню належного рівня життя людей похилого віку в сучасних умовах і на віддалену перспективу на засадах соціальної справедливості та гармонізації відносин між поколіннями.

Завершуючи дослідження, хочеться ще раз підкреслити, що пенсійна реформа – це не одноразовий захід, а системна, розрахована на десятки років, робота. Тому пенсійне законодавство і вимагає першочергового вдосконалення. Ці питання без зайвого популізму та економічного необґрунтованих обіцянок повинні обговорюватись за участю висококваліфікованих спеціалістів різних галузей на конференціях, круглих столах, в пресі. Це сприятиме розвитку демократії, утвердженню законності та справедливості в суспільстві, відчуття власної участі у побудові свого майбутнього. Пенсійне законодавство України вимагає жорстких та кардинальних змін, а не популістських законів та стратегій з красивими назвами.

Список літератури:

1. Запровадження накопичувальної пенсійної системи перенесли на рік: Інтернет-видання «Економічна правда». URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/11/15/642675/>
2. Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації «пенсійного портфеля»: аналіт. доп. / О.М. Пищуліна, О.П. Коваль, А.М. Авчухова / за ред. Я.А. Жаліла. Київ: НІСД, 2010.
3. Офіційний сайт ПФУ. URL: <https://www.pfu.gov.ua/382153-stanom-na-01-01-2019-roku>
4. Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення станом на 30.06.2018. URL: https://www.nfp.gov.ua/files/OgliadRinkiv/NPF/OsnPokazn/NPF_II_kv_2018.pdf

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій: Закон України від 03.10.2017 р. № 2148-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-19>
6. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
7. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15/ed20190101>

References:

1. Zaprovdzhennia nakopychuvalnoi pensiinoi systemy perenesly na rik: Internet-vydannia «Ekonomichna pravda». URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/11/15/642675/>
2. Kryza rozpodilchoi pensiinoi systemy v Ukraini ta napriamy dyversyfikatsii «pensiinoho portfelia»: analit. dop. / O.M. Pyshchulina, O.P. Koval, A.M. Avchukhova / za red. Y.A. Zhalila. Kyiv : NISD, 2010.
3. Ofitsiyni sait PFU. URL: <https://www.pfu.gov.ua/382153-stanom-na-01-01-2019-roku>
4. Pidsumky rozvytku systemy nederzhavnogo pensiinoho zabezpechennia stanom na 30.06.2018. URL: https://www.nfp.gov.ua/files/OgliadRinkiv/NPF/OsnPokazn/NPF_II_kv_2018.pdf
5. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pidvyshchennia pensii: Zakon Ukrainy vid 03.10.2017 r. № 2148-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-19>
6. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 16.12.1993 r. № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
7. Pro zahalnooboviazkove derzhavne pensiine strakhuvannia: Zakon Ukrainy vid 09.07.2003 r. № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15/ed20190101>