

## ПРАВОВА ПРИРОДА ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ

Досліджується сучасний стан системи пенсійного забезпечення України, визначаються потенційні напрями подальшого розвитку та вдосконалення механізму пенсійного страхування.

*Ключові слова:* пенсійне забезпечення, пенсійна система, пенсійне страхування.

**Постановка проблеми.** Проблема побудови в Україні ефективної системи соціального захисту населення, що спроможна оперативно реагувати на сучасні економічні процеси, забезпечити гідне людині життя, гарантувати розмір пенсій та інших соціальних виплат на рівні державних соціальних стандартів і ринкових реалій залишається однією з важливих складових цілей державної політики. Без вирішення питань гарантування гідного життя пенсіонерів та інших категорій соціально незахищених громадян годі й говорити про Україну як соціальну державу.

Сьогодні створилась унікальна ситуація, коли необхідність змін у пенсійній системі чітко усвідомлюється і державою, яка стає заручником соціально-демографічної та економічної ситуації, і населенням України, насамперед, самими пенсіонерами, яких не може влаштувати нинішній рівень пенсійного забезпечення. Як підкреслювалось у Пояснювальній записці до Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення пенсійної реформи» від 8 липня 2011 року [1, ст.82], поданий Кабінетом Міністрів України на розгляд народним депутатам, однією з основних проблем, які обумовили необхідність проведення пенсійної реформи в Україні, є демографічна ситуація. На даний час в Україні 13,7 млн. пенсіонерів; на 98 пенсіонерів припадає 100 осіб, що сплачують єдиний соціальний внесок. Крім цього, наголошувалось на відсутності належної диференціації розмірів пенсій в залежності від трудового стажу та страхових внесків. Станом на 2011 рік 1,5 млн. пенсіонерів отримували пенсії в межах одного прожиткового мінімуму, а в межах двох прожиткових мінімумів – 10,1 млн. пенсіонерів [2, с.3].

Пройшло вже понад 20 років з часу початку проведення пенсійних реформ, однак лівова частка проблем залишається нерозв'язаною. Можна говорити про багато об'єктивних та суб'єктивних факторів, які впливають на процеси втілення у життя законодавчих ідей зміни пенсійної системи України, але очевидний факт недосягнення тих цілей і завдань, які ставилися перед початком пенсійних реформ. Вважаємо,

що основна причина цього – проведення непослідовної та «половинчастої» соціальної законодавчої політики, непродуманість багатьох кроків і неврахування реалій соціально-економічної ситуації в Україні.

Надзвичайно великий резонанс у суспільстві викликав другий етап пенсійної реформи в Україні, ознаменований прийняттям Закону України «Про заходи щодо законодавчого реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року. Цей законодавчий акт покликаний був внести завершальний акорд у питання запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування, однак головним чином він закріпив зміни щодо умов призначення пенсій у солідарній системі, зокрема у частині підвищення пенсійного віку для жінок та тривалості страхового стажу. Тим часом конкретні питання запровадження накопичувальної частини пенсії, визначення правової природи самого накопичувального механізму пенсійного страхування залишились відкритими.

**Стан наукової розробки.** Реформування системи пенсійного забезпечення в Україні постійно опиняється у центрі гострих громадських дискусій та суперечок. Проблеми підвищення пенсійного віку, тривалості страхового стажу, вислуги років, нарахування розмірів пенсій жваво обговорюються у суспільстві, адже торкаються практично всіх громадян. Не могли оминати увагою питання пенсійного забезпечення і вітчизняні науковці.

На сучасному етапі проблеми реформування пенсійної системи України досліджують вітчизняні науковці Болотіна Н.Б. [3, 5], Прилипко С.М. [4], Сташків Б.І. [5], Оклей І.В. [6] та інші. Не можна не відзначити і аналіз проблемних питань пенсійної реформи 2011 року, який провела Н.М. Хуторян [7].

**Мета статті** полягає у комплексному дослідженні сучасного стану системи пенсійного забезпечення України, аналізі наслідків пенсійної реформи 2011 року, її впливу на рівень пенсійного забезпечення населення та визначення

потенційних напрямів розвитку пенсійної системи України у контексті світових тенденцій.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення гідного рівня проживання пенсіонерів в Україні – на даний час одна з найгостріших проблем, що зумовлена об'єктивними соціально-економічними причинами. На жаль, рівень оплати працюючого населення, і тим більше, рівень пенсійного забезпечення не гарантують гідних умов життя, які за нормами міжнародних стандартів дозволяють кожному задовольнити основні потреби людини у харчуванні, одязі, житлі тощо. Для розв'язання даної проблеми було докладено чимало зусиль, прийнято цілий ряд нових нормативних актів. Пошук ефективної моделі національної пенсійної системи, яка б відповідала інтересам суспільства і засновувалась на економічних можливостях держави, ведеться ось уже понад два десятиліття. Проте відчутного результату, який би наблизив населення до більш високого рівня та якості життя, не отримано. Це спонукає до подальших активних пошуків оптимальної моделі системи пенсійного забезпечення, яка повинна базуватись на науково обґрунтованих концепціях та враховувати національні особливості українського суспільства.

Саме цього, вважаємо, бракувало розробникам другого етапу пенсійної реформи 2011 року. Як зазначають автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року [1], реформа здійснила «косметичний ремонт» пенсійної системи країни, а не була комплексною реформою, оскільки відсутність якісно нової концепції та ідеології пенсійного страхування вітчизняного зразка, і тим паче, будь-яких реалістичних гарантій та механізмів втілення у життя задекларованих у ній цілей, не дозволяє говорити про реформу в аспекті істинних наслідків коментованого закону як таку [8, с.3].

Зміни у пенсійному законодавстві в останнє десятиліття торкнулись переважної більшості зарубіжних країн. Світова фінансово-економічна криза значно похитнула фінансову стабільність їх пенсійних систем. Тому у кінці 20 століття практично в усіх зарубіжних країнах були проведені реформи соціального забезпечення, викликані уповільненням економічного росту і високим рівнем безробіття. Старіння населення і уповільнення економічного росту неминуче призведуть до виникнення фінансових проблем у майбутньому. Дослідники передбачають, що вже до 2030 року навантаження пенсіонерів на пра-

цююче населення у розвинених країнах майже подвоїться. За прогнозами ООН, до 2050 року співвідношення населення працездатного віку до населення пенсійного віку (понад 65 років) у країнах з розвинутою ринковою економікою в середньому знизиться з 4,5 на сьогодні до 2,2, а в окремих країнах буде ще більшим: у Японії - 1,5, у Франції - 1,4, у Німеччині - 1,2, в Італії – 1. Аналогічно і в Україні, за оцінками експертів, ситуація також може ускладнитись, і у 2050 році співвідношення буде 125 пенсіонерів на 100 працюючих [9, с.524].

У намаганні розв'язати фінансові проблеми багато країн підвищують пенсійний вік або перекладають видатки на населення. У багатьох промислово розвинених країнах він становить 65 років для жінок і чоловіків (США, Японія, Канада, Швеція), у Норвегії - 67 років. У Великобританії поступове збільшення тривалості віку виходу на пенсію для жінок з 60 років до 65 років заплановане з 2010 до 2020 року. У Німеччині підвищення пенсійного віку для чоловіків з 63 до 65 років, а для жінок з 60 до 65 років здійснюється з 2001 по 2012 рік [10, с.192].

Останні тенденції свідчать про поступове підвищення пенсійного віку у тих країнах, які ще до недавнього часу утримували його на рівні 60 років для чоловіків і 55-57 років для жінок. Так, в Італії вже тепер пенсійний вік становить 62 роки для чоловіків і 57 років для жінок. На непопулярні кроки щодо підвищення пенсійного віку до 65 років для чоловіків і жінок, а також на збільшення обов'язкових внесків у державний пенсійний фонд вимушений був піти і уряд Франції [11, с.132]. У Польщі пенсійний вік становить 65 років для чоловіків і 60 років для жінок, в Угорщині та Словаччині - 62 роки і для чоловіків і для жінок. Серед країн пострадянського простору Молдова поступово підвищила пенсійний вік до 65 років для чоловіків і 60 – для жінок, Естонія – до 63 і 63 років, Вірменія – до 65 і 63 років, Казахстан – до 63 і 58 років, Грузія – до 65 років для чоловіків і 60 років для жінок. По суті, пенсійний вік поки залишається незмінним лише у Російській Федерації, Узбекистані та Білорусі.

Очевидно, що наведені приклади не можуть не позначатись і на стані пенсійної системи України. Відповідно питання підвищення пенсійного віку було продиктовано вимогами часу й об'єктивним станом справ у економіці держави. Цей процес супроводжувався гострими спорами та суперечками у суспільстві, і все ж законодавець альтернативи підвищенню пенсійного віку не знайшов. Проте торкнулось таке підвищення

лише жінок. Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року [1, ст.82], який набрав чинності з 1 жовтня 2011 року, запровадив механізм поетапного підвищення віку, який дає право виходу на пенсію за віком, до 60 років. Відповідні зміни були внесені у ст.26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 3 липня 2009 року [12, ст.1], згідно з якою особи мають право на призначення пенсії за віком після досягнення віку 60 років та наявності страхового стажу не менше 15 років. Фактично, так законодавець урівняв в Україні пенсійний вік для чоловіків і жінок. В останні роки багато країн прийняли законодавство про поступове вирівнювання пенсійного віку (наприклад, Бельгія, Великобританія, Німеччина, Греція, Португалія). У Австралії підвищення пенсійного віку жінок відбувається поступово - на шість місяців кожні два роки, починаючи з 60 років у 1995 році до 65 років у 2013 році. За попереднім законодавством Австрії пенсія призначалася чоловікам по досягненні 69 років і жінкам – 55 років при страховому стажі 420 місяців. Новий закон збільшив страховий стаж до 450 місяців для чоловіків, молодших 1940 року і жінок 1945 року народження [10, с.531].

Отже, в основі підвищення пенсійного віку лежало прагнення держави збільшити кількість працюючого населення, відрахування до бюджету Пенсійного фонду України, подолання його дефіциту та досягнення збалансованості. Основними аргументами на користь підвищення пенсійного віку стали доводи про те, що тривалість життя жінок більша за тривалість життя чоловіків та зазначені вище пенсійні реформи у зарубіжних країнах. При цьому чомусь зовсім не брався до уваги той факт, що у високорозвинених країнах тривалість життя значно довша, ніж в Україні, і, відповідно набагато вищий рівень матеріального достатку громадян. На 1 січня 2012 року чисельність населення України становила 45,6 млн. За даними Держкомстату, на цей період рівень народжуваності в країні становив 11 на 1000 населення, а рівень смертності досягнув 14,5. Для порівняння: у країнах ЄС показник смертності - 6,3 (на 1000). За показником смертності населення Україна випередила не лише країни ЄС, а практично всі країни колишнього СРСР. Наша країна посідає 150-те місце серед 193 країн світу за показником середньої тривалості життя. Прогнозована тривалість життя в Україні становить 69 років, у ЄС - 74. Очікувана середня тривалість здорового життя у нас 59,2

року, в країнах ЄС - 67. Кожен десятий українець не доживає до 35 років, а кожен четвертий - до 60. Як стверджує голова комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я Т.Бахтеєва, «смертність чоловіків працездатного віку перевищує аналогічний показник навіть у країнах, де національний продукт у 4,6 разу нижчий, ніж у нашій країні» [13]. Крім цього, на додаток до пенсійних виплат з обов'язкової солідарної системи пенсіонери на Заході мають можливість отримувати додаткові кошти, накопичені на їх пенсійних рахунках. В Україні питання запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування, визначення правової природи накопичувальних страхових внесків поки не вирішені. Тому і питання фінансового навантаження на бюджет Пенсійного фонду не знято, а, навпаки, воно загострюється.

Наведені цифри переконливо свідчать, що підвищення пенсійного віку як для жінок, так і для чоловіків саме по собі соціально-економічні та демографічні проблеми аж ніяк не вирішить. Дійсно, можна погодитись і з тим, що необхідність підвищення пенсійного віку назріла давно, вона була об'єктивно обумовлена станом нинішньої пенсійної системи. Однак розв'язувати глобальні економічні проблеми за рахунок громадян, зокрема, жінок, які виконують надзвичайно важливу роль у суспільстві, держава, яка прагне стати соціальною, не повинна. Як справедливо наголошує Н.М. Хуторян, у зв'язку з економічною кризою і масовим вивільненням працівників працівникам похилого віку, а особливо жінкам, важче знайти роботу, ніж молодим. Це призведе до того, що ми залишимо сьогоднішніх пенсіонерів без засобів до існування, оскільки на роботу їх уже не хочуть брати, а права на пенсію до 60 років вони не матимуть [7, с.435]. Крім того, Н.М. Хуторян вважає, що забувається роль жінки у поліпшенні тієї ж демографічної ситуації, а значить у зменшенні відсотка старіючого населення, та у вихованні підростаючого покоління [7, с.436].

Одночасно із підвищенням пенсійного віку для жінок законодавчо було збільшено і тривалість страхового стажу, який дає на пенсію за віком, до 15 років. Для того ж, щоб отримати право на мінімальну пенсію за віком, згідно зі ст.28 Закону, чоловіки повинні мати не менше 30, а жінки – не менше 25 років страхового стажу. На думку Н.М. Хуторян, це є порушенням не лише ч.2 ст.22 Конституції України, а й порушенням принципу рівності перед законом, закріпленим ст.24 цієї ж Конституції [7, с.437].

Світова практика свідчить, що пенсійні зміни у більшості країн супроводжуються підвищенням пенсійного віку і одночасним збільшенням тривалості страхового стажу. Тому очевидний той факт, що, піднявши пенсійний вік для жінок в Україні, законодавець не міг не змінити і тривалість страхового стажу, який дає право на пенсію. При цьому зміни торкнулись і тривалості страхового стажу, який дає право на призначення пенсій по інвалідності (ст.32 Закону). Питання треба ставити про те, як зазначені реформи відобразяться на реальному розмірі пенсій та чи буде спроможна пенсійна система адекватно реагувати на зміни у економічній ситуації у державі. Передбачене ч.2 ст.28 Закону збільшення за кожний повний рік страхового стажу понад 35 років чоловікам і 30 років жінкам пенсії за віком на 1 відсоток, але не більш як на 1 відсоток мінімального розміру пенсії за віком, не може слугувати законодавчою гарантією, адже є зовсім мізерним кроком. Для зацікавлення людини у тривалій праці та сплаті страхових пенсійних внесків потрібно розробити дієву фінансову основу, яка гарантуватиме дійсно високий розмір пенсії при роботі понад встановлену мінімальну тривалість стажу. Цікавий у цьому плані досвід Російської Федерації, де з 2015 року встановлюється максимальна тривалість страхового стажу - 30 років (чоловіки) і 25 років (жінки) для набуття права на фіксований базовий розмір страхової частини трудової пенсії за віком у повному розмірі. При тривалості страхового стажу від 5 до 25 років (жінки) і 30 років (чоловіки) розмір пенсії буде зменшуватись на 3% за кожен рік до 30 років. Якщо стаж буде перевищувати встановлений максимум, то розмір пенсії буде збільшуватись на 6% за кожен рік страхового стажу [10, с.190].

**Висновки.** Проведений в Україні у 2011 році другий етап пенсійної реформи вніс чимало змін та нововведень у механізм пенсійного забезпечення. Однак багато питань залишились не до кінця розкритими і завершеними. Вважаємо, що зміни у пенсійній системі повинні бути наслідком продуманої стратегії соціально-економічного розвитку країни, ґрунтуватись на виваженій та ретельно обдуманій науковій концепції, а також враховувати національні особливості. Без цього неможливо досягнути мети пенсійної реформи і гарантувати фінансову стабільність держави і матеріальне благополуччя пенсіонерів.

Досвід зарубіжних країн доводить, що зміни у пенсійній системі об'єктивно диктуються соціально-демографічними й економічними по-

казниками. Тому альтернативи подальшому вдосконаленню системи пенсійного забезпечення в Україні немає. Однак проводити пенсійні реформи потрібно паралельно із безпрецедентними заходами щодо стимулювання народжуваності, скорочення рівня смертності, введенням інституту медичного страхування. Нагального розв'язання потребує проблема забезпечення зайнятості молодого покоління, створення нових робочих місць, проведення розумної податкової політики по стимулюванню працевлаштування громадян. Без усього цього комплексу заходів не можна говорити про ефективне пенсійне забезпечення.

**Перспективними напрямками** подальшого наукового дослідження видаються аналіз структури пенсійної системи України, динаміка її розвитку та визначення правової природи накопичувального пенсійного страхування.

### Список літератури

1. Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2012. - №12-13. – Ст.82.
2. Науково-практичний коментар Закону України «Про пенсійну реформу» / За заг. ред. Ю.І. Руснака. – К.: Центр учбової літератури, 2012.
3. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. - К.: Знання. 2005. – 615 с.
4. Прилипко С. Право на пенсійне забезпечення та його реалізація в умовах ринкової економіки / Прилипко С. // Право України. – 2003. - №2. – С.45-48.
5. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення: Навч. посібник. – К.: Знання, 2005. – 405 с.
6. Оклей І.В. Питання вдосконалення правового регулювання матеріального забезпечення в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування / І.В. Оклей // Пробл. законності: респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х., 2005. – Вип. 75. – С. 77–82.
7. Хуторян Н.М. Другий етап пенсійної реформи в період незалежності України: проблемні питання / Н.М. Хуторян / Актуальні проблеми регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення: Тези доповідей та наукових повідомлень учасників III Міжнародної науково-практичної конференції, 7-8 жовтня

2011 р. / За ред. к.ю.н., доц. В.В. Жернакова. – Харків: Кросроуд, 2011. – 540 с.

8. Науково-практичний коментар Закону України «Про пенсійну реформу»/За заг. ред. Ю.І. Руснака. – К.: Центр учбової літератури, 2012. – 158 с.

9. Матвієнко Є.П. Необхідність пенсійної реформи в Україні / Є.П. Матвієнко // Актуальні проблеми регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення: тези доповідей та наукових повідомлень учасників III Міжнародної науково-практичної конференції, 7-8 жовтня 2011р. / За аг. ред. к.ю.н., доц. В.В. Жернакова. – Харків: Кросроуд, 2011. – 540 с.

10. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: учебник для бакалавров / Е.Е. Ма-

чульская. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2012. – 575 с.

11. Кіндратець О. М. Пенсійна політика в країнах Заходу / О. М. Кіндратець // Право України. – 2004. – № 3. – С. 132–135.

12. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 3 липня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №49-51. – Ст.1.

13. Лобенко А., Курік М. Школярєві – атестат здоров'я / А.Лобенко, М. Курік // Дзеркало тижня. – 17 серпня 2012. - №28 // Електронний ресурс. Режим доступу: [http://dt.ua/HEALTH/shkolyarevi\\_\\_atestat\\_zdorovy\\_a\\_-107185.html](http://dt.ua/HEALTH/shkolyarevi__atestat_zdorovy_a_-107185.html)

*Стаття надійшла до редколегії 18 травня 2012 року.*

*Рекомендована до опублікування у “Віснику” членом редколегії О.В. Гетманцев.*

*О.У. Orlovskyy*

### **Legal nature of pensions transformation system of Ukraine**

#### **Summary**

The current status of pension of Ukraine, consequences of pension reform of 2011, is investigated in the article, potential directions of further development and perfection of mechanism of pension insurance are determined.

*Key words:* pension providing, pension system, pension insurance.

*О.Я. Орловский*

### **Правовая природа трансформации системы пенсионного обеспечения Украины**

#### **Аннотация**

Исследуются современное состояние системы пенсионного обеспечения Украины, определяются потенциальные направления последующего развития и усовершенствования механизма пенсионного страхования.

*Ключевые слова:* пенсионное обеспечение, пенсионная система, пенсионное страхование.