

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ

SOME ASPECTS OF THE PENSION REFORM

Рошканюк В.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття висвітлює окремі особливості системи пенсійного забезпечення. Автор наводить приклади із практичної діяльності органів державної влади, установ та організацій. Вносяться пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України про пенсійне забезпечення.

Ключові слова: система пенсійного забезпечення, пенсійна реформа, соціальне забезпечення, соціальний захист.

Статья освещает отдельные особенности системы пенсионного обеспечения. Автор приводит примеры из практической деятельности органов государственной власти, учреждений и организаций. Вносятся предложения по совершенствованию действующего законодательства Украины о пенсионном обеспечении.

Ключевые слова: система пенсионного обеспечения, пенсионная реформа, социальное обеспечение, социальная защита.

The article highlights some of the features of the pension system. The author gives examples of the practice of public authorities, institutions and organizations. Made suggestions for improving the current legislation of Ukraine on pensions.

Key words: pension system, pension reform, social security.

Постановка проблеми. Конституція України закріплює право громадян на соціальний захист на рівні не нижче від прожиткового рівня. Ціла низка міжнародно-правових документів зобов'язують Україну здійснювати соціальне забезпечення на рівні соціальних стандартів і гарантій. Однак на практиці розміри переважної більшості соціальних виплат, зокрема пенсій, далекі від забезпечення належного і гідного рівня життя громадян.

Метою публікації є висвітити окремі недоліки пенсійної реформи, пояснити та показати колосальність економічних втрат від зволікання із запровадженням пенсійної реформи та показати шляхи її реального завершення та втілення в життя.

Проблемам пенсійного забезпечення присвячено багато робіт українських дослідників, таких як Н.Б. Бологіна, М.Д. Бойко, С.С. Синчук, І.М. Сирота, Л.Г. Ткаченко, М.М. Шумило та багатьох інших. Як правило, у більшості наукових робіт ретельно розглянуті окремі інститути пенсійного права. Проте у вітчизняній юридичній літературі бракує комплексного підходу щодо вироблення єдиної концепції реального реформування системи пенсійного забезпечення. На думку автора, у статті запропоновано новий підхід щодо практичного вирішення окремих аспектів пенсійної реформи.

Виклад основного матеріалу. Ядро системи соціального захисту населення складають пенсійні правовідносини. Пенсійне забезпечення є найбільшим видом соціального забезпечення як за суб'єктивним складом (близько 13,8 млн. пенсіонерів), так і за обсягами фінансування. Проте, незважаючи на це, розміри пенсійного забезпечення для переважної більшості населення не відповідають рівню державних соціальних стандартів, які забезпечують належний і гідний рівень життя. Таку важливу задачу,

як достойний рівень пенсій, українське суспільство повинно вирішити якомога швидше.

Спроби реформування системи пенсійного забезпечення відбулися у 2004 році та у 2011 році із прийняттям Законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09 липня 2003 року № 1058–IV [1], «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003 року № 1057–IV [2] та «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року № 3668–VI [3] відповідно. До беззаперечних переваг пенсійної реформи 2004 року слід віднести формально-юридичне закріплення трирівневої системи пенсійного забезпечення, яка повністю ще не запроваджена. Однак непродумана соціальна політика держави, чисельні діаметрально-протилежні зміни до законів не призвели до очікуваного ефекту щодо покращення соціальних стандартів у цій сфері.

Надати однозначну оцінку пенсійної реформи 2011 року не можливо. З одного боку, це було зворотною дією попереднього уряду на отримання чергового траншу з МВФ. Зазначена реформа формально була спрямована на стабілізацію економічної складової з урахуванням необхідності подолання стагнаційних процесів після світової фінансової кризи та негативних соціально-демографічних тенденцій. Положення пенсійної реформи 2011 року в частині необґрунтованого підвищення пенсійного віку (середня тривалість життя в Україні останнім часом зменшилася. Так, по різних даним, середня тривалість життя складає 63 роки для чоловіків, 67 років для жінок. По іншим даним – відповідно 59 років та 63 роки, у той час як у СРСР середня тривалість життя складала 70 років) та підвищення вимог до страхового стажу (35 і 30 років відповідно для чоловіків і жінок при середньому працездатному періоді

35–40 років з оглядом на велику кількість безробітних є необґрунтованою) суперечать ч. 3 ст. 22 Конституції України, відповідно до якої при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Переважає більшість пільгових пенсій була сформована за радянських часів. За часи незалежності України відбулася повна зміна суспільно-політичної формації. Право як регулятор суспільних відносин регламентує застарілі правовідносини. Логічним висновком з цього приводу є перегляд та заміна великої кількості застарілих видів пенсій на користь такого підходу, коли пільгові пенсії будуть надаватися за-служено обмеженому колу осіб, характер та умови праці яких дійсно призводять до більш швидкого старіння та зношування організму.

Проблема систематизації нормативних актів у праві соціального забезпечення є давно назрілою. На розгляді в парламенті вже було декілька проєктів і Соціального кодексу, і кодексу соціального забезпечення. Однак по сьогоднішній день Верховна Рада так і не прийняла відповідний кодифікований акт.

В умовах євро інтеграційних процесів є також актуальною проблема уніфікації пенсійного законодавства з правом Європейського Союзу. Для проведення такої серйозної та кропіткої роботи потрібно залучити найкращих науковців з пенсійного права.

Окремою проблемою є виявлення дискримінаційних та неконституційних норм. Наприклад, у відповідності до ч. 2 ст. 25 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» коефіцієнт страхового стажу з урахуванням періодів до набрання чинності цим Законом не може перевищувати 0,75, а для шахтарів та списку №1 – 0,85. При мінімальній заробітній платі коефіцієнт буде близько одиниці. Коефіцієнт 0,75 означає, що в громадянина украли 25% трудового стажу. Така норма підлягає негайному скасуванню. Таких норм у законі є чимало. Крім того, було визнано неконституційними ряд положень законів про внесення змін до вищевказаного закону. Наприклад, ст. 40 закону, яка регламентує порядок визначення середньої заробітної плати в періоди до запровадження системи персоналізованого обліку сплати страхових внесків, тобто до 01.07.2000. Зміни до абзацу третього ч. 1 ст. 40 закону в редакції закону від 28.12.2007 було визнано неконституційними. Тим не менше, відповідних змін до закону так і не внесено. Таких норм також чимало в законі і їх потрібно привести у відповідність із рішеннями Конституційного Суду України. Фактично перерахування розміру заробітної плати за минулі періоди повинно здійснюватися виходячи з реальної купівельної спроможності доходів за відповідні періоди.

Можна було би наводити ще багато прикладів прогалин у пенсійному законодавстві. Що стосується необхідності подальшого вдосконалення пенсійного законодавства, то це ще раз підтверджує актуальність обраної проблематики та обґрунтовує необхідність подальших теоретичних розробок, при-

свячених системі пенсійного забезпечення в Україні.

Звісно, що проблеми реформування системи пенсійного забезпечення полягають не лише у недосконалоості правових конструкцій, необхідності кодифікації [4], економічних проблемах, відсутності політичної волі та далекоглядності. Реформування повинно передбачати і ефективний механізм захисту права на пенсію. На це вказують багато вітчизняних досліджень. Наприклад, можна повністю погодитись із думкою К.П. Рубан, що звернення за захистом до адміністративних судів абсолютно не гарантує справедливого вирішення справи [5]. Наприклад, у Закарпатті пенсійні справи нерідко переглядалися Львівським Апеляційним судом по п'ять років, а громадяни так і не могли добитися справедливості та задоволення своїх законних вимог. Шляхом вирішення цієї проблеми може бути або зміна підсудності, яка існувала раніше, або спрощена процедура розгляду пенсійних спорів. Адже досить часто в цих категоріях справ відсутній спір про право, а порушення зводяться фактично до невиплати тих чи інших сум. Тобто суд фактично санкціонує до виплати недоплачену суму пенсії. Або, наприклад, віднести ці спори до наказного провадження. Це надасть змогу захищати право на пенсію в короткий час.

Наступна проблема полягає в специфічній природі цих прав. На відміну від громадянських та політичних прав, вони не забезпечуються безпосередньо судовим захистом. Тобто конституційне і законодавче закріплення (наприклад, права на пенсійне забезпечення) не буде захищено судом, оскільки для цього потрібно фінансування із Державного бюджету та передбачення відповідних асигнувань щороку в спеціальному законі, обсяг яких залежить від стану економіки та результатів суспільно-політичних дебатів [6].

Наразі в Україні існує складна ситуація у сфері захисту соціальних прав, що обумовлюється перш за все економічними і політичними чинниками, які є визначальними в діяльності соціальної держави щодо захисту та гарантування права кожної особи на соціальний захист. Непоодинокими є випадки зменшення змісту і обсягу соціальних прав і гарантій, на що неодноразово вказувалося в рішеннях Конституційного Суду України; велика кількість нормативних актів, що регулюють відносини у сфері соціального забезпечення, ускладнюють процедуру реалізації цих прав. Поширення безробіття, довготривала пенсійна реформа та трансформація системи соціального захисту в цілому, всесвітня економічна криза, яка не оминула Україну, а також внутрішня політична криза, що негативним чином відбиваються на дотриманні права на соціальний захист, і є підґрунтям соціальної нестабільності в українському суспільстві. Все це в сукупності дає підстави для твердження про те, що Україна знаходиться лише на шляху до становлення соціальної держави як гаранта права на соціальний захист та справедливе пенсійне забезпечення.

У Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» в якості другого рівня системи пенсійного забезпечення запропоновано ввести накопичувальну систему пенсійного страху-

вання. Це стало новелою у вітчизняному законодавстві, хоча така модель існує в західних країнах багато десятиліть. Проте, на превеликий жаль, другий рівень пенсійного забезпечення в Україні так і залишається реформою на папері. Спробуємо запропонувати шляхи реального запровадження пенсійної реформи.

Однією з найбільш актуальних проблем розвитку системи пенсійного забезпечення є негайне запровадження другого рівня системи пенсійного страхування. Для цього слід скасувати норму, передбачену в Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», щодо запровадження накопичувальної системи на наступний рік після подолання дефіциту бюджету Пенсійного фонду України. У сучасних умовах це означає відтермінування на невизначений термін. Тому слід повністю переосмислити такий підхід. На цьому етапі слід витягнути готівку з тіні і допомогти громадянам легалізувати доходи. Для цього потрібно повернути майже первісну редакцію ч. 3 ст. 27 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» з деякими уточненнями. Скасування граничного розміру пенсій з одночасним фіксуванням максимального розміру пенсій для службовців і чиновників сприятиме легалізації доходу, оскільки частина відрахувань стає власністю застрахованої особи. По суті 7% від своїх доходів застрахована особа фактично відкладає на старість протягом працездатного періоду, і це крім державної пенсії. Саме такий підхід у законодавчому регулюванні дасть змогу суттєво збільшити внутрішньо український фондовий ринок та суттєво зміцнити економіку України. Водночас будь-яка модель соціального захисту може працювати лише за умови стабільної економіки. Такі висновки дуже легко довести математичним шляхом.

Адже при дохідній частині бюджету в 187 млрд грн станом на 2013 рік, який формується за рахунок 32% відрахування до ПФУ, при 7%-му відрахуванні ми маємо щорічне поповнення Накопичувального фонду України на суму більше 30 млрд грн. Як тільки громадяни зрозуміють, що ця система є вигідною, вони почнуть виводити гроші з тіні. За 10 років (тобто до моменту перших пенсійних виплат) ми отримаємо колосальну додаткову гривневу масу в економіці, яка в будь-якому разі перевищить 300 млрд грн. Фактично це величезний стабілізаційний фонд, який допомагатиме триматися на плаву українській економіці. Для ефективної роботи накопичувальної системи потрібно лише чітко продумати систему диверсифікації фінансових ризиків. Якщо б не бездарні кроки попередньої влади, з початку пенсійної реформи 2004 року ми могли б отримати додатково в економіку України гривневу масу, еквівалентну розмірам двох ПФУ, тобто не менше 500 млрд грн.

Хтось може заперечити, що таку систему не можливо запровадити без подолання дефіциту бюджету ПФУ. Адже в бюджеті ПФУ на 2013 рік закладено близько 10% дефіциту. Відповідально заявляємо, що це є нічим іншим, ніж політичними спекуляціями попередньої влади, яка ніколи не була проукраїнською. При попередньому режимі 65% ДБУ розкраталося

в той чи інший спосіб (підкреслено мною – В.Р.). Відповідно, якщо нова влада утримається від такої спокуси, як розкрадання 2/3 ДБУ, – механізм компенсації 10% дефіциту ПФУ дуже легко знайдеться, у тому числі за рахунок ліквідації «податкових ям». Натомість запровадження накопичувальної системи надасть змогу фактично створити стабілізаційний фонд від 300 млрд до 1 трлн грн! Якщо ж до низки економічних заходів додати зменшення вартості енергоносіїв, які реально запровадити навіть просто перевівши «соціалку» замість газу на електрику (опалювання електрикою вдвічі дешевше), не говорячи вже про запровадження новітніх технологій, то в Україні цілком реально побудувати стабільну соціально-орієнтовану економічну модель.

З моменту пенсійної реформи вже минуло більше десяти років. Ідея запровадження другого рівня системи пенсійного забезпечення з року, наступного за роком подолання дефіциту бюджету Пенсійного фонду призвела до невинуватених втрат в економіці України та в добробуті кожного українця. Спробуємо ще раз проаналізувати економічні втрати від зволікання із запровадженням цієї системи на прикладі бюджету ПФУ за 2013 рік. Так, надходження від єдиного соціального внеску складають 164,28 млрд грн [7]. Ця величина міститься в фонді оплати праці і складає 34,7%, з яких 32% – пенсійні кошти. Фактична величина пенсійних коштів за цих умов складає 151,49 млрд грн. Відрахування до Накопичувального фонду повинні складати 7% від фонду оплати праці, що складає 21,8% пенсійних коштів ПФУ. Таким чином, ми можемо визначити річну суму фактичних відрахувань до Накопичувального фонду: $7\% * 151,49 \text{ млрд} / 32\% = 33,14 \text{ млрд грн}$. Нескладно порахувати, що за 10 років існування такої системи ми отримаємо щонайменше $33,14 * 10 = 331,4 \text{ млрд грн}$ додаткової гривневої маси в економіку України. Це колосальний стабілізаційний фонд, який сприятиме розвитку інвестицій, стратегічних галузей, фондовому ринку, стабільності гривні тощо. Враховуючи той фактор, що половина грошей знаходиться в «тіні», цей показник обов'язково зросте за декілька років. Тому що запровадження накопичувальної системи призведе до того, що 21,8% єдиного соціального внеску піде в актив застрахованої особи. Ці кошти є її власністю і можуть спадкуватися. У той час як участь лише в солідарній системі не дає такої можливості, якщо людина не дожила хоч один день до пенсійного віку, то ці 21,8% за 35–40 річний період просто «згорають». Роз'яснення населенню реальних переваг від запровадження накопичувальної системи дасть серйозний стимул для легалізації доходів і сильно вдарить по «зарплатам у конверті». Сьогоднішній дефіцит складає всього 21,8 млрд грн, у той час як фактичне річне інвестування в економіку України складатиме 33,14 млрд грн. Таким чином, навіть при сьогоднішньому дефіциті слід віддати перевагу економічним перспективам від запровадження накопичувального пенсіювання, а не відстоювати ідею «бюджету проїдання». Однак згадаймо останні суспільно-політичні події.

Однією із причин, чому люди вийшли на майдан, було те, що 65% держбюджету України розкрадалося! Вдумаймося в цифри! На 2013 рік дохідна частина ДБУ складає 351,164 млрд грн. 65% складають 185,098 млрд грн. Ці цифри показують, що гроші на покриття дефіциту бюджету ПФУ в Україні є, лише відсутня політична воля можновладців на запровадження реальної пенсійної реформи. У сучасній

редакції закону перші фактичні виплати повинні відбутися через 25 років. За цей період фактична гривнева маса з урахуванням детінізації економіки сягне трильйона гривень! За таких умов запровадження пенсійної реформи є стратегічним завданням України не тільки в плані виконання міжнародно-правових зобов'язань у соціальній сфері, але і заради здобуття економічної незалежності нашої держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 року № 1058–IV (за станом на 11 березня 2013 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.
2. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 9 липня 2003 року № 1057–IV (за станом на 9 грудня 2012 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1057-15>.
3. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 8 липня 2011 року № 3668–VI (за станом на 1 січня 2013 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3668-17>.
4. Ткаченко Л.Г. Кодифікація пенсійного законодавства: передумови та проблеми / Л.Г.Ткаченко // Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення. – К. : Ніка-Центр, 2013. – 622 с.
5. Рубан К.П. «Порядок визначення заробітної плати (доходу) для обчислення пенсії за віком у солідарній системі: проблеми та прогалини у законодавстві» / К.П.Рубан // Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення. – К. : Ніка-Центр, 2013. – 622 с.
6. Рошканюк В.М. «Соціальні права як привілей у контексті соціального захисту: Україна та зарубіжний досвід» / Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення. Матеріали I-ї між нар. Наук.практ конф. (К.25-26 квіт.2013 р). – К. : Ніка-Центр, 2013.
7. Постанова КМУ «Про бюджет Пенсійного фонду України на 2013 рік» від 11 лютого 2013 р. – № 101(УК № 30 від 14.02.2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/norm_akt/source.htm.