

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ

Однорівнева солідарна система пенсійного забезпечення склалась в Україні історично і довгий час задовольняла потреби суспільства та узгоджувалася з командно-адміністративною системою. Проте в умовах розвитку ринкових відносин та на фоні об'єктивного процесу старіння населення (що, до речі, притаманно усім країнам Європи) така система не може ефективно виконувати покладені на неї соціально-економічні функції. Вона не забезпечує громадянам адекватного заміщення пенсією заробітку втраченого у зв'язку зі старістю та не здатна запобігти бідності серед людей похилого віку.

Такий стан діючої пенсійної системи обумовлений наявністю в ній соціальних та економічних проблем, які не тільки роблять систему неефективною, а й унеможливають її своєчасний еволюційний розвиток, який би був адекватний змінам в економіці та враховував появу нових організаційно-правових форм господарювання.

Пенсійна система є важливою складовою системи соціального забезпечення населення.

У багатьох країнах світу діє система взаємоповнюючого пенсійного забезпечення, що включає в себе такі складові елементи: державне пенсійне забезпечення, корпоративні пенсійні програми та приватне страхування життя.

За сучасних умов в Україні система пенсійного страхування потребує глибокої трансформації в напрямі максимальної відповідності вимогам соціального захисту ринкової економіки. Визначення проблем законодавчого удосконалення пенсійної системи є найбільш актуальним у реформуванні соціального захисту населення України.

Питання реформування пенсійної системи знайшли відображення в наукових роботах багатьох дослідників, згадаймо хоча б таких: Ю. Діденко [1], С. Брильов, О. Залетов [2], Б. Надточій, Г. Ковальська, В. Копейкін, Н. Короленко [3], О. Коцюба, Ю. Куликов, І. Цигилик, В. Фещук [4], які здійснили комплексне дослідження проблем реформування пенсійної системи в Україні.

Предметом дослідження можна вважати законодавчу базу реформування пенсійної системи.

Об'єктом дослідження є пенсійна система України.

Метою дослідження є розробка стратегічної лінії реформування пенсійної системи в контексті розвитку нормативно-правових основ пенсійної реформи України.

Запровадження пенсійної реформи в Україні дозволить в цілому:

— збалансувати демографічні та економічні ризики в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування шляхом удосконалення солідарної системи та запровадження накопичувального фонду, створити міцну основу для фінансової стійкості системи;

— звільнити солідарну систему пенсійного страхування від «невластивих» для неї виплат та використати звільнені таким чином кошти Пенсійного фонду для поступового збільшення розміру пенсій у цій системі;

— працюючим громадянам забезпечити собі більш високий рівень життя;

— створити правову базу для інститутів, які здійснюватимуть діяльність у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

— створити стимули для здійснення обов'язкових пенсійних заощаджень, зростання реальної заробітної плати, поліпшення стану сплати пенсійних внесків та забезпечити додаткові умови для стимулювання відтоку коштів з «тіньового» сектора економіки;

— забезпечити справедливе та цільове використання коштів системи пенсійного страхування;

— забезпечити формування нових джерел інвестиційних ресурсів для інвестування реального сектора економіки;

— створити умови для додаткового стимулювання розвитку ринку капіталів, здешевлення кредитів та підвищення ліквідності фондового ринку;

— побудувати систему пенсійного страхування України на основі апробованих у світовій практиці принципів та механізмів;

— зробити ще один крок до гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу.

Як суверенна держава Україна почала формувати власну пенсійну систему ще у 1991 р., коли було прийнято Закон України «Про пенсійне забезпечення». Цим Законом встановлювалися нові принципи функціонування солідарної пенсійної системи та норми щодо визначення розмірів пенсій у ринкових умовах залежно від трудового стажу та заробітку. У цьому ж році було створено Пенсійний фонд України.

Процес становлення нової системи був дуже складним. Проблеми, успадковані від пенсійної системи колишнього Радянського Союзу, а згодом глибока фінансово-економічна криза та значні темпи старіння населення України призвели до неспроможності

пенсійної системи вчасно і в повному обсязі фінансувати витрати на виплату пенсій. Виникла багатомісячна заборгованість з виплати пенсій, а їх купівельна спроможність стрімко зменшувалась внаслідок інфляційних процесів. Така ситуація спричинила введення обмеженого максимального розміру пенсії. Було прийнято більше 20 законів, якими встановлювались особливі умови пенсійного забезпечення окремих категорій громадян. Система втратила страхові ознаки та відійшла від принципів соціальної справедливості, що зумовлювало необхідність і невідворотність здійснення пенсійної реформи [4].

Важливим кроком для виправлення ситуації з виплатою пенсій стало підписання у 1996 р. Президентом України Указу «Про невідкладні заходи щодо забезпечення своєчасної виплати заробітної плати, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат», яким були визначені пріоритетні напрями та конкретні завдання щодо розв'язання цієї проблеми.

Реальним початком реформування системи пенсійного забезпечення України стало прийняття у 1997 р. Основ законодавства про соціальне страхування, якими визначено, що пенсійне реформування здійснюватиметься в напрямі створення багаторівневого пенсійного забезпечення на принципах страхової та солідарної систем [2].

Концепцію реформування та структуру майбутньої пенсійної системи України запропоновано Указом Президента України від 13 квітня 1998 р. «Про Основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні». Цим актом були визначені етапи здійснення важливої для суспільства реформи.

З часу виходу Указу Президента України від 4 квітня 1998 р. № 734 щодо доставки пенсій та допомог їх одержувачам через вкладні рахунки в установах банків неухильно зростає (за 2002 р. — з 9,5% до 13,3%) питома вага пенсіонерів, які отримують виплати через вкладні рахунки в банках. Результатом цієї роботи стала економія коштів на доставку пенсій, яка у 2002 р. досягала 37,2 млн. грн. [3].

Принципи загальнодержавного обов'язкового пенсійного страхування вимагали створення системи обліку, яка б дозволяла мати інформацію про сплату пенсійних внесків застрахованими особами та їх роботодавцями. Тому в 1998 р. на виконання Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження персоналізованого обліку відомостей у системі обов'язкового державного пенсійного страхування» розпочато створення такої системи обліку. Цьому передувало успішне проведення експерименту в Львівській області. Сьогодні персоналізований облік у системі обов'язкового державного пенсійного страхування запроваджено на всій території України, і ця система

містить дані щодо 24,5 млн. працівників — майбутніх пенсіонерів.

Персоналіфікація стала реальним кроком до диференціації розміру пенсій громадян залежно від їх трудового внеску. Одночасно запровадження персоналізованого обліку внесків стало одним з важелів, що підвищив платіжну дисципліну платників, сприяв суттєвій легалізації тіньових доходів населення.

Важливим кроком для фінансової стабілізації пенсійної системи стало підписання Президентом України Указу від 31 серпня 1998 р. «Про невідкладні заходи щодо погашення заборгованості з виплати пенсій», яким запроваджувалися додаткові збори до Пенсійного фонду від реалізації ювелірних виробів, з купівлі-продажу валют, при відчуженні легкових автомобілів тощо. Тільки у 2002 р. за рахунок додаткових зборів до Пенсійного фонду надійшло майже 213 млн. грн., що на 16,4% більше, ніж у попередньому році.

На виконання Указу Президента України від 13 квітня 1998 р. «Про Основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні» з 1999 р. почали здійснюватися послідовні заходи, спрямовані на «очищення» солідарної пенсійної системи від невластивих їй виплат. Зокрема, було проведено розмежування витрат на фінансування виплати пенсій, призначених за різними програмами (у 2002 р. на фінансування цих пенсій з Державного бюджету України перераховано Пенсійному фонду майже 2,6 млрд. грн.). Посилився вплив державного бюджету на вирішення пенсійних проблем, Пенсійний фонд поступово звільняється від фінансування невластивих йому соціальних виплат. Усе це зумовило збільшення надходжень до Пенсійного фонду й повне погашення у вересні 2000 р. боргу з виплати пенсій [3].

У 1999—2002 рр. функції з призначення пенсій, які раніше виконували органи соціального захисту населення, повністю передано органам Пенсійного фонду України. Таким чином, здійснено один з важливих кроків пенсійної реформи — створено єдиний орган з питань призначення, виплати пенсій та контролю за надходженням коштів на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.

Нині в Луганській, Запорізькій та Львівській областях продовжується експеримент щодо підвищення ефективності роботи державних соціальних фондів, у рамках якого Пенсійний фонд виконує окремі функції фондів соціального страхування. Мета експерименту полягає у зменшенні адміністративних витрат цільових страхових фондів і роботодавців, створенні єдиної бази персоналізованого обліку відомостей про застрахованих осіб та визначенні шляхів подальшого вдосконалення сплати єдиного страхового внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Проте заходи, що реалізовувалися в процесі пенсійної реформи, хоч і були необхідні та важливі, але самі не могли докорінно вирішити питання підвищення розміру пенсій до рівня, який забезпечив би гідне життя пенсіонерів [3].

Співвідношення пенсії та середньої заробітної плати залишалося вкрай низьким. Диференціація пенсій залежно від трудового внеску не спонукала працівників до активної праці. Відсутність механізмів формування пенсії за рахунок страхових внесків не стимулювало громадян і роботодавців до сплати пенсійних внесків. Уповільнилися процеси законодавчого реформування пенсійної системи. У зв'язку з цим Президент України 5 жовтня 2001 р. звернувся з позачерговим Посланням до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України «Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення населення України», у якому чітко визначив напрями та основні завдання пенсійної реформи.

У процесі здійснення пенсійної реформи запроваджуватиметься багаторівнева пенсійна система, побудована на засадах соціальної справедливості, солідарності поколінь та соціального страхування. Соціальними результатами реформи буде, перш за все, підвищення рівня пенсійного забезпечення людей похилого віку, встановлення прямої залежності розмірів пенсій від трудового внеску громадян.

Пенсійна реформа здійснюватиметься за такими напрями: реформування солідарної системи, створення обов'язкової накопичувальної системи й розвиток добровільної накопичувальної системи та недержавного пенсійного страхування.

Солідарна система має запобігати бідності серед осіб похилого віку. Основною метою запровадження накопичувальної складової є підвищення розміру пенсій за рахунок доходу, отриманого від інвестування частини пенсійних внесків. На початкових етапах пенсійне забезпечення осіб, які за віком не братимуть участь в обов'язковій накопичувальній системі, здійснюватиметься із солідарної системи.

Обов'язковою умовою гарантування ефективного виконання солідарною системою своїх функцій є усунення недоліків, накопичених за період її існування. Отже, суть її реформування полягає, з одного боку, у забезпеченні базових принципів соціальної рівності, однакового для всіх захисту від бідності в похилому віці, а з іншого — у ліквідації необґрунтованих пільг і привілеїв. За таких умов солідарна система зможе забезпечити на старість мінімальний достаток усім, хто працював.

Суть обов'язкової накопичувальної системи полягає в тому, що кожен працівник зобов'язаний частину заробітку відкладати на старість, сплачуючи вне-

ски до Накопичувального пенсійного фонду. Після досягнення пенсійного віку на додаток до виплат із солідарної системи він має одержувати додаткову пенсію із обов'язкової накопичувальної системи.

Добровільна (додаткова) накопичувальна система розрахована на тих, хто хоче й може зробити більші заощадження на старість. Кожному громадянину створюються можливості обрати форму заощаджень, якій він особисто довіряє найбільше. Право акумулювання цієї частки пенсійних коштів, їх інвестування та виплати надається не лише пенсійним фондам, а й банкам та небанківським фінансовим установам [2].

З метою сприяння розвитку накопичувальної пенсійної системи та забезпечення захисту активів недержавних пенсійних фондів Президент України (розпорядження від 14 квітня 2003 р. № 92) доручив уряду забезпечити прискорення прийняття Верховною Радою України Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення», у якому мають бути чітко визначені вимоги до компаній, які здійснюють управління активами недержавних пенсійних фондів; правила інвестування коштів зазначених фондів у мінімально-ризикові фінансові інструменти; механізми оперативного моніторингу ефективності управління недержавними пенсійними фондами та оцінки платоспроможності компаній з управління активами цих фондів; порядок використання коштів недержавних пенсійних фондів та відповідальність за їх збереження і виконання зобов'язань перед учасниками цих фондів тощо [6].

Перші кроки на шляху реалізації пенсійної реформи разом з поліпшенням стану справ в економіці вже дали певні позитивні результати.

Позитивна динаміка розвитку економіки, що спостерігається в останні роки, та реалізація положень указів Президента України щодо пенсійної реформи зумовила збільшення надходжень до Пенсійного фонду, зростання доходів населення та розміру пенсій.

У соціальній сфері України офіційно зафіксовано об'єктивні показники стабільного зростання добробуту населення. Зокрема, за перших 4 місяці 2007 р. номінальні доходи населення порівняно з відповідним періодом попереднього року зросли на 25,5%.

Дохід у розрахунку на одну особу в квітні 2007 р. на 27,5% більше, ніж у квітні минулого року і на 60,7% — у квітні 2005 р.

Співвідношення наявного доходу з прожитковим мінімумом в середньому на одну особу в квітні п.р. становило 135,5% проти 120% за аналогічний період минулого року і 104,6% у квітні 2005 р.

Зростання всіх видів доходів відбулося, насамперед, за рахунок підвищення основних державних соціальних гарантій — мінімальної заробітної плати,

мінімального розміру пенсії, різних видів соціальної допомоги.

Урядом здійснюється низка заходів щодо підвищення мінімальної заробітної плати, яка з квітня 2007 р. становить 420 грн., що порівняно з липнем 2006 р. (375 грн.) більше на 12%, а порівняно з липнем 2005 р. — на 35%. Покращується показник співвідношення мінімальної заробітної плати і прожиткового мінімуму. Якщо в липні 2005 р. цей показник становив 68%, то в квітні 2007 р. — вже 75% і до кінця року передбачається підвищити його до 81%. Згідно з прийнятим нещодавно законом з 1 січня 2009 р. мінімальна зарплата наздожене прожитковий мінімум для працездатних осіб.

Заробітна плата штатних працівників за період з липня 2006 року до квітня 2007 р. зросла на 13,5% і становила у квітні 2007 р. 1224 грн. проти 1078 грн. в липні 2006 р. і 837 грн. — у липні 2005 р.

Темп зростання реальної заробітної плати за 2006 р. становив 118,3%, а за січень-квітень поточного року — 111,9%.

З 1 квітня 2007 р. вперше за всю історію незалежної України мінімальний розмір пенсії за віком перевищив прожитковий мінімум для непрацездатних осіб.

Середній розмір пенсії на цей час порівняно з 2006 р. збільшився на 16% і на 36% порівняно з 2005 р.

Реальна пенсія в червні 2007 р. порівняно з жовтнем 2006 р. зросла на 15,6%, в той час, коли за відповідний період попередніх двох років (2005 — 2006 рр.) — на 9,3%.

При цьому слід зазначити, що рівень інфляції в поточному році зростає найнижчими темпами порівняно з попередніми роками. Так, індекс споживчих цін з початку року (за січень-травень 2007 р.) становив лише 101,9% проти 102,8% у відповідному періоді 2006 р. та 105,7% — у 2005 р.

З початку 2008 р. щороку виробничого стажу буде перелічений з коефіцієнтом 1,2%, а з 1-го жовтня — 1,35%, тоді як раніше щороку брався за одиницю. Це значить, що чим більше людина заробила виробничого стажу, тим вище буде його пенсія.

Крім того, буде проведено так зване осучаснення всіх пенсій, тобто їх перерахують на основі середнього показника зарплати з економіки за 2006 р., що склав 928 грн. (береться не за всіма доходами, а тільки офіційними, з яких платилися податки в ПФ).

З урахуванням усіх цих змін, перелічений розмір пенсійної виплати в людей, які одержували більше мінімальної пенсії, значно виростуть. Зростання буде майже 70%. Середній же розмір пенсій складе 995,34 гривень. З жовтня ж 2008 р. цей показник збільшиться до 1 148,98 гривень.

Прожитковий мінімум в 2008 р. уряд також про-

понує підвищувати в 4 етапи. З 1-го січня — 633 грн., з 1-го квітня — 647 грн., з 1-го липня — 649 грн., з 1-го жовтня — 669 грн. Мінімальна зарплата для працівників бюджетних установ збільшиться приблизно на чверть порівняно з нинішнім роком і під кінець року складе 90,4% від прожиткового мінімуму.

Це лише перші кроки із здійснення пенсійної реформи. Попереду ще велика за обсягами робота.

Кабмін затвердив бюджет Пенсійного фонду України на 2008 р. Таке рішення прийняте на сьогоднішнім засіданні уряду, повідомив міністр фінансів В. Пинзеник.

У бюджеті Пенсійного фонду України на 2008 р. дохідна частина затверджена в розмірі 141 млрд. грн., видаткова — 141 млрд. грн. Бюджет Пенсійного фонду України зведений з бездефіцитним балансом [5].

Він також повідомив, що в бюджеті передбачені надходження з держбюджету в розмірі 35 млрд. грн. за різними програмами підтримки.

Порівняно доходи ж Пенсійного фонду в 2003 р. у сумі 25 млрд. грн. спроможні були лише забезпечити виплату пенсій у чинних розмірах.

Для поглиблення і прискорення процесів реформування пенсійної системи необхідно створити нову законодавчу базу, яка передбачала б пряму залежність розміру пенсії від суми сплачених пенсійних внесків та страхового стажу; зняття максимального обмеження розмірів пенсій; запровадження обов'язкової та добровільної накопичувальних складових нової пенсійної системи. Це дозволить зміцнити фінансову основу системи пенсійного страхування, забезпечити виплату пенсій, рівень яких має досягати 50—60% середньої заробітної плати, а також забезпечити економіку довгостроковими інвестиційними ресурсами.

Для розроблення ефективної стратегії реформування пенсійного забезпечення створено спеціальний парламентсько-урядовий орган — Державну раду з питань пенсійної реформи, а для узгодження дій виконавчої влади в цьому напрямі — Координаційний центр з питань здійснення пенсійної реформи.

Зволікання з проведенням пенсійної реформи неминуче призвело б або до збільшення розмірів пенсійних внесків, введення додаткових платежів і збільшення навантаження на економіку, або до зменшення пенсій, затримки з їх виплатою. Це б остаточно дискредитувало чинну систему пенсійного забезпечення, загострило економічну ситуацію й посилювало соціальну напругу.

### Література

1. Діденко Ю. Ю. Соціально-економічні особливості реформування та умови розвитку накопичувального пенсійного страхування в Україні / Ю. Ю. Діденко // Соціальна економіка. — 2002. — № 4. —

С. 64—72. 2. **Залетов О. М.** Убезпечення життя: Монографія / М. О. Залетов. — К. : Міжнародна агенція «БІЗОН», 2006. — 631 с. 3. **Короленко Н.** Поняття пенсійних правовідносин у контексті сучасної пенсійної реформи / Н. Короленко // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 12. — С. 170 — 173. 4. **Фещук В.** Пенсійна реформа в Україні: фінансово-правовий аспект / В. Фещук // Право України. — 2006. — № 9. — С. 94 — 96. 5. **Вавулин Д. А.** Негосударственные пенсионные фонды: место в системе обязательного пенсионного страхования / Д. А. Вавулин // ЭКО. — 2008. — № 2 — С. 160 — 175.

#### **Ремига С. П. Нормативно-правові основи реформування пенсійної системи**

Подана оцінка нормативно-правової бази пенсійної системи України, функціонування пенсійної реформи України. Зроблено аналіз розвитку нормативно-правових основ пенсійної реформи. З'ясовані проблеми пенсійної реформи. Визначені напрямки розвитку третього рівня пенсійної системи — недержавного пенсійного забезпечення.

*Ключові слова:* пенсійна система, стратегія реформування, законодавча база.

#### **Ремига С. П. Нормативно правовые основы реформирования пенсионной системы**

Сделана оценка нормативно правовой базы пенсионной системы Украины. Дана оценка функционирования пенсионной реформы Украины. Сделан анализ развития нормативно правовых основ пенсионной реформы. Выявлены проблемы пенсионной реформы. Определены направления развития третьего уровня пенсионной системы — негосударственного пенсионного обеспечения.

*Ключевые слова:* пенсионная система, стратегия реформирования, законодательная база.

#### **Remyga S. P. Normatively legal frameworks of reformation of the pension system**

An estimation is done normatively legal base of the pension system of Ukraine. The estimation of functioning of pension reform of Ukraine is given. The analysis of development normatively of legal frameworks of pension reform is done. The problems of pension reform are found out. Directions of development of the third level of the pension system are certain — non-state pension providing.

*Key words:* pension system, reforming strategy, legislative ground.