

ОСОБЛИВОСТІ пенсійної реформи

в Україні та її вплив на зайнятість населення



О. Г. Пушенко

заступник директора Департаменту реєстрації та систематизації нормативних актів, правоосвітньої діяльності, начальник Управління систематизації законодавства, заслужений юрист України

У статті розглянуто основні програми пенсійної реформи, обґрунтовано їх переваги та недоліки для суспільства. Проаналізовано ефективність і доцільність застосування зарубіжного досвіду в Україні.

Ключові слова: пенсійна реформа, «старіння населення», рівень зайнятості, пенсійний вік.



М. А. Підченко

студентка магістратури кафедри цивільного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

В статті рассмотрено основные программы пенсионной реформы, обосновано их преимущества и недостатки для общества. Проанализирована эффективность и целесообразность применения зарубежного опыта в Украине.

Ключевые слова: пенсионная реформа, «старение населения», уровень занятости, пенсионный возраст.

In article features basic program pension reform by their advantages and disadvantages for society. The basic program of pension reforms proved their advantages and disadvantages for society. Analyzed effectiveness and feasibility of international experience in Ukraine.

Keywords: *pension reform, «aging», employment, retirement age.*

Світ стоїть на порозі серйозних демографічних змін. Кількість літніх людей неухильно зростає. Цей процес супроводжується істотним скороченням частки людей молодого та середнього віку. Однак суспільство не готове до таких серйозних змін у структурі населення. Літня, а тим більше стара людина сприймається суспільством як безперспективна, яка завершила свою кар'єру і готується до смерті, що наближається. Це накладає специфічний відбиток на ставлення до літніх і старих людей всієї системи державних установ, в тому числі і медичних. Соціальні служби розглядають літню людину як потенційного мешканця будинку для престарілих, медичні – як невиліковного хворого. Продовження роботи літньою людиною (а тим більше її кар'єрний ріст) розглядається не як загальний випадок, а як відхилення від норми, прийнятої в суспільстві. Адаже на роботі людина проводить більшу частину свого часу, набуває досвіду, кваліфікацію.

Демографічний прогноз свідчить про наростання проблеми дефіциту трудових ресурсів, а значить, незабаром виникне питання про необхідність використання праці людей похилого віку. В даний час літні люди витісняються з ринку праці. Вони не можуть отримати статус офіційного безробітного і стати на облік в центрі зайнятості. Пенсіонери,

як правило, якщо і затребувані, то тільки для малокваліфікованих і низькооплачуваних робіт.

Згідно з численними закордонними дослідженнями з проблем зайнятості літніх людей, більшість роботодавців не розглядають літніх працівників у якості потенційних майбутніх співробітників. Їхнє ставлення до цієї групи працівників змінюється дуже повільно. На думку роботодавців, у літніх людей відсутні відповідні навички, необхідні в сучасному виробництві, і їм залишається вибір між низькооплачуваними робочими місцями в сфері обслуговування або незайнятстю. У літніх людей менше шансів пройти перепідготовку. Малоімовірно, що роботодавець запропонує їм навчання, у них немає доступу до програм і систем профорієнтації. За статистикою, чим триваліше людина є безробітною, тим важче знайти нову роботу. Ситуація стає ще гіршою для тих, кому за 50 або 60 років. Це створює реальну картину того, що багато з цих людей ніколи не зможуть знову працювати. Дискримінація за віком є ключовим фактором, який працює проти них.

Метою статті є здійснення аналізу реалізації пенсійної політики в Україні, зокрема, виходу на пенсію та вироблення пропозицій щодо подальшого вдосконалення пенсійних відносин в країні.

Питання соціальної захищеності досліджували багато вчених, зокрема, М. Т. Білуха, Ф. Ф. Бутинець, Г. Г. Кірейцев, А. М. Крамаровський, П. Т. Саблук, М. В. Кужельний, В. К. Савчук, В. В. Сопко, А. С. Шатковська, А. Д. Шеремет, Л. К. Сук та ін. Такі відомі західні фахівці, як У. Беверидж, О. Бісмарк, Л. Ерхард, українські вчені В. Яценко, В. Мандибура та ін., у своїх наукових роботах дають уявлення про гостроту та значимість проблеми пенсійного забезпечення. Однією із важливих аспектів цієї

проблеми є взаємодія пенсійної системи держави та зайнятості. Проблеми, що стосуються правового регулювання недержавного пенсійного забезпечення, досліджувались в працях Б. Зайчука, В. Никитенко, В. Семендяєва, М. Плаксії, Т. Сальникова та ін.

Дослідженням підвищення ефективності використання коштів Пенсійних фондів шляхом портфельних інвестицій пенсійних фондів займалися такі науковці, як Д. Леонов, С. Коба, В. Яценко, Н. Ковальова, О. Бачинська, О. Кравчук, Г. Мактагарт, Л. Ліхтенштейн, О. Вандоляк, А. Клон, І. Девіс, Д. Стігліц, Х. Єрмо, Ф. Фабозці, С. Онишко, Х. Шах, С. Румянцев, питання оцінки інвестиційної діяльності недержавних пенсійних фондів розглядали також Н. Внукова, А. Федоренко та ін.

Схвалення Верховною Радою Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» [4] та введення його в дію стало для Пенсійного фонду України найважливішою подією 2011 р. [4]. У країні сьогодні на 95 пенсіонерів припадає 100 працюючих, які сплачують внески до Пенсійного фонду. Як і в усьому світі, спостерігається тенденція старіння населення. За прогнозами фахівців, вже у 2050 р. 100 працюючих утримуватимуть 125 пенсіонерів. Завдяки прийняттю нового закону державою було зроблено крок, необхідний для підвищення рівня життя нинішніх та майбутніх пенсіонерів. На сьогодні середній розмір пенсії становить 1205 грн. Середній розмір пенсійної виплати – близько 50 % від заробітної плати по країні, яка становить у середньому 2,5 тис. грн.

Закон передбачає заходи щодо збалансування солідарної системи пенсійного страхування та створення умов із запровадження II-го рівня пенсійної системи – обов'язкової накопичу-

вальної системи пенсійного страхування. Майже в усьому світі діє трирівнева пенсійна система страхування (перший рівень – це, як правило, обов'язковий, централізований, державний солідарний рівень; другий рівень – це обов'язкові, децентралізовані, приватні капіталізовані пенсійні фонди; третій рівень передбачає добровільні, децентралізовані, приватні пенсійні фонди). Це система страхування, яка об'єднала особисту зацікавленість кожної людини в забезпеченні своєї старості й солідарність поколінь. Її головний принцип – чим більші соціальні внески сплатите сьогодні, тим більша пенсія буде завтра. Одночасне існування всіх трьох рівнів забезпечує стабільність пенсійної системи, оскільки вирівнює ймовірний на кожному рівні демографічний або фінансовий ризик [4].

Отже, з прийняттям Законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [1] і «Про недержавне пенсійне забезпечення» [3] в Україні розпочалося реформування пенсійної системи. На сьогодні вона складається з трьох рівнів. Перші два рівні відносяться до обов'язкового державного пенсійного страхування.

Перший рівень являє собою солідарну систему, в якій за рахунок поточних внесків виплачуються пенсії сьогоднішнім пенсіонерам без урахування того, яку суму коштів нинішній пенсіонер в якості внесків перерахував протягом життя до Пенсійного фонду.

Другий рівень утворений за принципами накопичувальної системи: за рахунок внесків громадян відбувається накопичення коштів на персональному пенсійному рахунку, і величина пенсійних виплат з цього рахунку буде залежати від суми акумульованих на ньому коштів.

Третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, відповідно

до якої громадяни та роботодавці в добровільному порядку перераховують внески на свою користь чи на користь третіх осіб на індивідуальні пенсійні рахунки в недержавні фонди. Розмір пенсії, яка виплачується недержавним пенсійним фондом, залежить від розміру коштів, акумульованих на індивідуальному пенсійному рахунку, передбачено також спадкування накопичених коштів. Таким чином, другий і третій рівні пенсійної системи України засновані на принципах накопичувального пенсійного забезпечення.

Одним з головних позитивних моментів пенсійної реформи є введення органами Пенсійного фонду обліку всіх застрахованих осіб та персоніфікованого обліку надходжень страхових внесків, створення та забезпечення функціонування єдиного автоматизованого банку відомостей про застрахованих осіб.

Трирівнева пенсійна система дозволить розподілити між трьома її складовими ризики, пов'язані із змінами в демографічній ситуації (до чого більш чутлива солідарна система) та з коливаннями в економіці і на ринку капіталів (що більше відчувається у накопичувальній системі). Такий розподіл ризиків дозволить зробити пенсійну систему більш фінансово збалансованою та стійкою, що застрахує працівників від зниження загального рівня доходів після виходу на пенсію і є принципово важливим та вигідним для них.

Разом з тим, поряд з певними позитивними результатами пенсійної реформи залишається багато невіршених проблем.

З прийняттям перших законів про пенсійне забезпечення було запроваджено першооснови пенсійного права. Пенсійне право – це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини з надання громадянам регуляр-

ного матеріального забезпечення у грошовій формі при настанні пенсійного віку та за наявності відповідного страхового стажу, вислуги років, інвалідності, а також інших відносин.

Пенсія (від лат. *pensio* – платіж) – регулярна грошова виплата в якості матеріального забезпечення по старості, інвалідності, за вислугу років, при втраті годувальника. Пенсіонер (від франц. і лат. *pensionare*) – особа, яка отримує пенсію [8, с. 222]. Відповідно до законодавства України визначаються порядок, сума виплат та реалізація права громадян на пенсійне забезпечення, а також умови цього забезпечення. Основним критерієм диференціації умов і норм пенсійного забезпечення вважається праця і її результати. Підставами для пенсійного забезпечення є: 1) досягнення відповідного пенсійного віку і пенсійний стаж або вислуга років, 2) настання інвалідності; 3) втрата годувальника для непрацездатних членів сім'ї.

Законом України «Про пенсійне забезпечення» встановлюються трудові та соціальні пенсії. У зв'язку з трудовою та іншою суспільно корисною діяльністю, яка зараховується до трудового стажу, призначаються пенсії: по старості, інвалідності, з нагоди втрати годувальника, за вислугу років. Якщо громадяни не мають з яких-небудь причин права на пенсію у зв'язку з трудовою чи іншою суспільно корисною діяльністю, їм встановлюється соціальна пенсія. У певних випадках така пенсія може бути призначена замість трудової пенсії [8, с. 223].

У зв'язку зі збільшенням тривалості життя населення розвинених країн останнім часом спостерігається тенденція збільшення пенсійного віку. Так, у Німеччині, Данії, Іспанії та Нідерландах пенсійний вік піднімають з 65 до 67 років; у Словаччині та Франції – з 60 до 62

років; у Великобританії – з 60 до 68 років; в Греції – з 61 до 63 років; в Італії – з 65 до 68 років; в Угорщині – з 57 до 62 років [8, с. 223]. Хвиля змін меж пенсійного віку, піднята у європейських країнах, зустрічає серйозний опір найманих працівників. Західну Європу потрясають страйки і акції громадянської непокори. Особливо болісно сприйняли збільшення пенсійного віку в Греції, Франції, Німеччині. Але якщо зміна термінів виходу на пенсію в розвинених країнах світу пояснюється значним зростанням середньої тривалості життя, то в Україні середня тривалість життя значно відстає від розвинених країн Західної Європи і світу в цілому. Середня тривалість життя в нашій країні становить: для жінок 74 роки, а для чоловіків – 59 років [8, с. 224].

У зв'язку з набранням чинності Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» № 3668-VI від 8 липня 2011 р. [4] в країні встановлено єдиний для чоловіків і жінок вік виходу на пенсію – 60 років. До цього періоду в Україні діяла система виходу на пенсію, яка була встановлена в 1924 р. і була однією з найдемократичніших соціальних систем у світі [6, с. 213].

Пенсійний вік буде вирівнюватися поступово, протягом 10 років. У Законі також передбачена методика стимулювання більш пізнього виходу на пенсію. У майбутньому планується загальний пенсійний вік наблизити до європейських стандартів, тобто 65 років. Таке подовження працездатного віку пояснюється, головним чином, скороченням чисельності працюючого працездатного населення, насамперед – чоловіків. Підняття планки пенсійного віку призведе до того, що економічно активна частина населення дещо «подорослішає» і з'явиться наступна суттєва проблема

– зайнятість та забезпечення роботою «молодих пенсіонерів» [9, с. 452].

Зауважимо, що підвищення пенсійного віку без вирішення проблеми зайнятості населення не дасть очікуваних результатів. Передусім постраждають молоді люди, котрим після закінчення навчальних закладів важко буде знайти перше місце роботи, оскільки його займатимуть люди старшого і похилого віку, адже їм необхідно «допрацювати» до пенсії. Як наслідок, збільшиться еміграція молодих фахівців у пошуках роботи в інших країнах. Враховуючи західноєвропейський досвід, цій пенсійній реформі мала би передувати низка інших економічних реформ, зокрема: реформа системи охорони здоров'я; розширення зайнятості населення, мінімізація прихованого безробіття, тіньової зайнятості, заробітної плати в «конвертах»; зростання виробництва, допомога малому та середньому бізнесу, «податкові канікули»; збільшення розмірів середньої заробітної плати; розширення бази сплати пенсійних внесків за рахунок охоплення пенсійним страхуванням усіх категорій фізичних осіб [12, с. 306].

Однак, проблема забезпечення літніх людей можливістю трудитися, питання кар'єри в пізньому періоді життя заслуговують більшої уваги з боку держави і суспільства. Літня людина повинна бути рівноправним суб'єктом трудового права. Рішення проблеми використання праці літніх людей немислимо без створення для них відповідних умов праці. Але диференційований підхід до учасників трудового процесу, який вимагає розробки спеціальних норм, не може виправдовувати пряму і непряму дискримінацію у сфері праці щодо літніх людей (Конвенція МОП № 111 від 1958 р. про дискримінацію в галузі праці та занять).

Потреба літніх людей у продовженні трудової діяльності та можливість використання їхньої праці викликають необхідність вирішувати проблеми їх зайнятості. Необхідність і доцільність використання праці осіб похилого віку повинні підкріплюватися правовою базою. Так, наприклад, в Японії з 1971 р. діє Закон № 68 про стабілізацію зайнятості літніх працівників. У ньому передбачені численні заходи щодо забезпечення зайнятості людей похилого віку, створення комфортних умов для їх роботи, надання їм допомоги у працевлаштуванні. Цим законом передбачено створення спеціальних державних органів, покликаних дбати про літніх трудящих.

Правовому регулюванню праці літніх працівників присвячена також Рекомендація МОП № 162 від 1980 р. У ній наголошується, що літні працівники повинні користуватися рівністю можливостей та можливостями у сфері праці. Підняття пенсійної планки саме по собі не вирішує проблеми старіючого суспільства. У зв'язку з цим найбільш важливим фактором є соціальне старіння, нав'язуване літнім людям. Зміни в свідомості літньої людини викликаються насамперед відносинами і діями оточуючих їх людей. Така соціальна політика аж ніяк не сприяє оздоровленню суспільства; швидше за все, вона сприяє його старінню, спрямованому в кінцевому підсумку на зниження якості життя всього населення.

Тому Н. Прокопенко пропонує виробити новий погляд на старість як в медичному, так і соціальному планах. Тільки при дотриманні принципу рівності при встановленні державних гарантій прав і свобод, узгодженості політики і законів можливе створення суспільства, в якому буде комфортно жити як молодим, так і старим людям.

Перш ніж переходити до збільшення пенсійного віку для громадян України,

Ж. Малахова пропонує альтернативні заходи, які дозволили б поповнити Пенсійний фонд. Адже найважливішою умовою для збільшення пенсій, соціальних допомог є стабільна економіка, яка забезпечує велику кількість робочих місць, що дає можливість кожній працездатній людині достатньо заробити і собі, і всім членам своєї сім'ї, щоб забезпечити гідне існування. До них відносяться: 1) оздоровлення економіки країни; 2) збільшення робочих місць і скорочення безробіття; 3) зростання заробітної плати працюючим, 4) посилення боротьби держави з латентною зайнятістю; 5) залучення коштів олігархів для наповнення державного бюджету через введення прогресивного податку і податку на розкіш [6, с. 221].

Досвід розвинених країн у формуванні систем пенсійного забезпечення в другій половині минулого століття показує, що зростання пенсійних виплат на тлі старіння населення зумовив істотне посилення ролі недержавних пенсійних фондів, які розглядаються як необхідна складова частина системи пенсійного страхування. Ефективність накопичувальної системи пенсійного забезпечення залежить від ряду факторів, які враховуються в розрахунках і моделюванні фінансових потоків, надходжень і виплат, пенсійних фондів, при цьому управління потоками розглядається як завдання фонду [10, с. 337].

Недержавні пенсійні фонди в усіх країнах світу визнані найважливішими соціальними інститутами щодо поліпшення матеріального становища непрацездатних членів суспільства і мають високий рівень довіри громадян до пенсійної накопичувальної системи. В країнах Центральної і Східної Європи відбувається звуження простору традиційної (розподільчої) пенсійної системи. Окрім того, вносяться зміни в умови

виходу на пенсію, враховується страховий дохід за весь період сплати страхових внесків. Метою такої державної політики є підсилення взаємообумовленості внесків і пенсій [10, с. 339]. Особливої уваги заслуговує реалізація урядами країн політики підвищення рівня безпеки засобів у накопичувальних фондах. Це мінімальні рівні прибутковості, надійні інвестиційні вкладення і забезпечення збереження фінансових ресурсів, створення державних органів контролю. Що стосується страхових внесків, то вони встановлені на високому рівні у всіх країнах, за винятком Польщі, хоча і при менших сумарних внесках і при тому, що значна їх частина направляється в накопичувальну систему [10, с. 340].

В абсолютній більшості країн, таких, як Німеччина, Великобританія, Швеція, країн СНД – Казахстан, Росія, Болгарія, існують категоричні вимоги щодо здійснення діяльності з накопичувального пенсійного забезпечення. Перш за все, це жорсткі критерії при ліцензуванні і стосовно адекватності розміру капіталу; розмежування активів пенсійного фонду від активів управляючої пенсійної компанії; щоденна прозора оцінка активів пенсійного фонду; законодавчо встановлені види зборів і їх мінімальний розмір; гарантований мінімальний рівень прибутковості; законодавчо встановлені види додаткових пенсій і пенсійних виплат [11].

На нашу думку, для України тільки обов'язкові накопичувальні пенсійні фонди можуть вирішити назрілі проблеми системи пенсійного забезпечення. А добровільні накопичувальні пенсійні фонди теж мають право на функціонування, але їх призначення – вирішувати проблеми додаткового пенсійного забезпечення визначеного кола осіб (переважно людей заможних, із високими доходами).

Враховуючи вищевикладене, на даному етапі реформування пенсійної системи першочерговим завданням є розвиток програм, які допомагають старшому поколінню знайти місце на сучасному ринку праці і стимулюють громадян пізніше виходити на пенсію. Необхідна трансформація політики у сфері зайнятості та ринку праці, розробка нормативно-правових актів з питань методичного забезпечення гнучких форм зайнятості та оплати праці залежно від економічних можливостей роботодавця та бажання працівника. Державна програма зайнятості повинна сприяти створенню нових робочих місць, передбачати прогнозування ринку праці, випереджати створення нових робочих місць в областях, які розвиваються, проводити відповідну професійну підготовку працівників старшого віку, заохочувати децентралізоване фінансування підвищення їх кваліфікації. У цілях підтримки активності людей старших вікових груп, реалізації їх залишкового трудового потенціалу необхідно провести аналіз потреби у працевлаштуванні громадян похилого віку з урахуванням кваліфікації, вікових особливостей, можливостей працевлаштування на сучасному ринку праці. У територіальних центрах зайнятості необхідно організувати спеціалізовану інформаційну роботу з працевлаштування осіб похилого віку. Все це забезпечить істотне підвищення рівня життя населення і одночасно дозволить вийти на європейський рівень за віком виходу на заслужений відпочинок – на пенсію.

Саме тому сьогодні виникає питання реформування всієї пенсійної системи та перетворення її на трирівневу, в якій виплата та накопичення пенсій буде проводитися не лише Державним пенсійним фондом, а й недержавними фондами.

Список використаної літератури

1. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – №№ 49-51. – Ст. 376.
2. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 3. – Ст. 10.
3. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09.07.2003 р. № 1057-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 47-48. – Ст. 372.
4. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон Україна від 08.07.2011 р. № 3668-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 12-13. – Ст. 82.
5. *Германчук Г. О.* Пенсійна реформа: зміни до солідарної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : archive.nbuv.gov.ua
6. *Малахова Ж. Д.* Социальные технологии альтернатив пенсионной реформы в Украине // Соціальні технології. – 2011. – № 52. – С. 212-221.
7. *Меркулова Т. В., Тимошенко Ю. Г.* Моделирование пенсионных сбережений // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – № 851. – Екон. серія. – Х., 2009.
8. *Прокопенко Н. А.* Проблема профессиональной занятости пожилых людей (по данным лонгитудинального исследования 1999-2010 гг.) // Пробл. старения и долголетия. – 2012. – Вип. 21. – № 2. – С. 221-230.
9. *Прокопенко Н. А.* Профессиональный потенциал людей старших возрастных групп: социально-демографический аспект // Пробл. старения и долголетия. – 2011. – Вип. 20. – № 4. – С. 449-457.
10. *Толуб'як В.* Політика пенсійного забезпечення населення в європейських країнах: досвід для України // Збірник наукових праць. «Ефективність державного управління». – 2009. – Вип. 20. – С. 334-342.
11. *Філіпчук П. В.* Системи пенсійного забезпечення: огляд світового досвіду [Електронний ресурс]. – Режим доступу : archive.nbuv.gov.ua
12. *Шайда О. Є.* Вплив реформування пенсійної системи на зайнятість населення в Україні // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.5. – С. 304-307.