

Чугунов І. Я.,

*доктор економічних наук, професор,
виконуючий обов'язки президента Академії фінансового
управління Міністерства фінансів України,*

Суріна О. В.,

*викладач Харківської філії
Українського державного університету економіки і фінансів*

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

На території Полтавської, Чернігівської, Харківської, Катеринославської, Таврійської губерній з 1870 р. діяла “Пенсійна каса народних вчителів і вчительок”, досвід якої було узагальнено Д. Є. Любченком — автором підручника з пенсійної справи у Москві 1913 р. В Україні в 1897 р. функціонували попередники нинішніх недержавних пенсійних фондів — понад 200 пенсійних і страхових кас, зокрема ощадно-емеритальна каса службовців товариства пароплавства по Дніпру. В таких касах у 1911 р. налічувалося 100 тис. учасників, пенсійні активи цих кас становили значну суму — 8,5 млн руб.

Розрахунки для пенсійних кас Російської імперії виконав відомий математик М. Остроградський. Прогнозні розрахунки для пенсійної каси інженерів шляхів сполучення було здійснено 1908 р. вітчизняними фахівцями за методикою професора Київського університету А. Граббе. Детальні таблиці розрахунку пенсійних виплат базувалися на досить точній земській та галузевій статистиці. Виходили друком підручники з пенсійної справи, зокрема підручник “Элементарная теория страхования жизни и трудоспособности”, написаний випускником Київського кадетського корпусу С. Є. Савичем у 1900 р. на замовлення Міністерства шляхів сполучення.

У Російській імперії першою про своїх службовців потурбувалася сама влада, у 1827 р. було видано царський указ про пенсії, який весь час доповнювався новими законодавчими актами. Однак ці пенсії були досить скромними, і тому уряд започаткував створення емеритальних (від “емеритур” — вислуга років) пенсійних кас різних відомств. Після Кримської війни з’явилися перші каси військово-сухопутного відомства (1859).

Держслужбовці почали отримувати дві пенсії — державну та емеритальну. Так, державна пенсія полковника становила наприкінці XIX ст. 575 руб. на рік, а пенсія з пенсійної каси, куди він щомісяця перераховував упродовж 35 років служби 6 % від жалування, — 863 руб. Вже тоді “люди государеві” в пенсійному питанні поклалися головним чином на власні сили.

Земські службовці — вчителі, лікарі та інші не мали до середини 60-х років XIX ст. жодних привілеїв, у тому числі й пенсій. Отримуючи низьку платню, вони намагалися перейти на престижну службу, що приносила б більше грошей. Аби утримувати кваліфікованих працівників, земства вирішили взяти на себе зобов’язання щодо їхнього пенсійного забезпечення за умови, якщо останні відслужать установлений мінімум років. Царський

уряд у 1863 р. узаконив земські пенсійні каси емеритального типу, а вже десть через 20 років — пенсійні каси страхового типу.

Джерелами фінансування пенсійних кас були: обов'язкові внески (відрахування) учасників, внески за рахунок казни (держбюджету), дохід із капіталу та майна каси, добровільне пожертвування, випадкові надходження.

Учасникам каси відкривалися індивідуальні пенсійні рахунки, на які надходили внески з жалування, казни (земства, установи), щорічний прибуток від операцій каси (в середньому 3—4 % щорічних). Ці кошти (пенсійні активи) і були фінансовою основою пенсійних виплат.

Усі учасники каси поділялися на обов'язкових та добровільних. Обов'язкові учасники платили 6 % від жалування, такий саме відсоток за них платила казна (держбюджет) або земство (місцевий бюджет). Членство в пенсійній касі вчителів шкіл, які фінансувалися з казни, було обов'язковим. Добровільні учасники, здебільшого викладачі приватних навчальних закладів, повинні були вносити 12 % від жалування.

Умовою зарахування в члени каси було заповнення отриманої від інспектора народних училищ або від управляючого каси (адміністратора пенсійного фонду) “особистої картки” і представлення необхідних документів (учительського свідоцтва, свідоцтва про народження тощо). Інспектор народних училищ також засвідчував картку учасника, якому присвоювали особистий номер пенсійного рахунку. Один примірник такої картки присилався з реєстром в управління пенсійної каси, а другий — залишався в інспекції, яка виконувала функцію пенсійної комісії. У разі призначення учасника на посаду або школу в іншій губернії, туди ж пересилали і його картку, а інспектор повідомляв про це управління пенсійної каси. Про зміни сімейного стану учасника тощо останній повідомляв інспектору, а той письмово доповідав в управління каси. Вже тоді було запроваджено чітку систему персоніфікованого обліку учасників, і каса функціонувала досить надійно.

Для призначення пенсії учасник пенсійної каси подавав відповідну заяву інспектору народних училищ або безпосередньо в управління пенсійної каси. До заяви додавався послужний список та інші необхідні документи (свідоцтво про народження тощо).

Повна пенсія призначалася за умови 15 років служби і членства в касі. Вчитель, який мав 10 років служби і членства в касі, отримував менше грошей, працівники з вислугою менше двох років не одержували нічого взагалі.

Працівникам, які отримали захворювання на службі, мали неповнолітніх дітей тощо, призначалися підвищені пенсії. Зокрема, вчителю, який в 1911 р. мав вислугу 36 років і одержував жалування 760 руб., нараховували підвищену пенсію в сумі 668 руб. При цьому існувала чітка диференціація розміру пенсії залежно від терміну вступу на службу і стажу. Так, вислуга 15 років і жалування 360 руб. давали вчителю, що вступив на службу в 20 років, право на пенсію в розмірі 64,79 руб., якщо ж вислуга становила 20 років — 106,04 руб., а за умови 25 років вислуги — 166,67 руб. Тобто коефіцієнт заміщення зарплати пенсією складав для вчителя того часу 46 %. Це перевищує навіть сьгоднішні стандарти Міжнародної організації праці (40 %).

Якщо вчитель працював більше 25 років і здійснював обов'язкові внески після цього терміну, розмір пенсії суттєво не збільшувався, як правило, з метою “омолодження кадрів” економічними методами.

Також призначалися пенсії по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника. В умовах зростання цін пенсійна каса в 1909 р. звернулася до Державної Думи і земства з пропозицією збільшити відрахування на рахунках обов'язкових учасників з метою забезпечення пенсійних виплат до 100 % жалування працівникам, вислуга яких становила більше 25 років. Цю пропозицію було підтримано. Взагалі, пенсійні каси слугували аналогами сучасних накопичувальних пенсійних фондів та страхових компаній. Пенсійні каси вчителів, залізничників та інших працівників досить подібні до нині існуючих професійних НПФів.

Частину внесків до кас здійснювали організації та підприємства, частину — працівники у розмірі певного відсотка від заробітної плати. Наприклад, в емеритальній касі інженерів шляхів сполучення до 1907 р. норма відрахування становила 7 % від окладу службовця, потім цю норму було зменшено до 6 %. У статуті “Ощадно-емеритальної каси службовців Товариства пароплавства по Дніпру і його притоках” зазначено: “Капітал... каси утворюється:

- з обов'язкових внесків учасників каси у розмірі 5 % щомісячного жалування;
- з обов'язкових внесків у розмірі 10 % винагороди, яку отримують учасники каси;
- з добровільних внесків учасників каси у розмірі, не більше ніж 20 % щомісячного жалування;
- зі щорічних відрахувань із чистого прибутку з операцій Товариства... у розмірі 2,5 % на створення особливого капіталу для видачі службовцям допомоги і пенсій”.

Пенсійні каси здійснювали виплати учасникам, як правило, чотирьох видів:

- пенсії за вислугу років;
- пенсії по інвалідності;
- пенсії вдовам і службовцям;
- допомогу у разі звільнення чи скорочення штатів.

Право на отримання виплат надавала вислуга не менш ніж 15 років, а самі виплати здійснювалися лише за умови залишення служби учасником каси.

Найвідомішими в Україні були Чернігівська (1888) та Катеринославська (1896) емеритальні каси.

Однак згодом виявилось, що емеритальні каси внаслідок фінансової нестабільності не в змозі забезпечувати учасників достатньою пенсією. Для виплати таких пенсій та з метою запобігання дефіциту коштів в умовах зростання кількості пенсіонерів, що спостерігається і сьогодні у солідарній пенсійній системі, необхідно було або збільшити відрахування з учасників каси, або змусити земства платити за своїх службовців. І якщо в офіцерських емеритальних касах уряд вимушений був покривати дефіцит за рахунок емісії державних цінних паперів, то збільшувати відрахування зі свого не-

великого жалування учасники кас не могли, а земства не бажали переобтяжувати відповідні бюджети. До того ж у таких касах важко було врахувати випадкові чинники, зокрема смерть учасників і пенсіонерів, потоки платежів і виплат, можливі перебої у фінансуванні тощо.

Отже, з огляду на неспроможність земств покривати дефіцит емеритальних кас, Міністерство внутрішніх справ у 1897 р. розробило “Положення про пенсійні каси для службовців у земських і міських закладах суспільного управління”, відповідно до якого усі пенсійні каси були підпорядковані страховому комітету при Міністерстві внутрішніх справ. Таким чином, емеритальні каси перетворювалися на пенсійні каси страхового типу, які діяли за принципом: “Не сплачувати пенсіонерів більше від тієї суми, що обліковується на його пенсійному рахунку”.

Одна з перших таких кас була створена в 1900 р. у Таврійській губернії. Загалом, у дореволюційній Україні функціонували три типи пенсійних систем: державна (казна, або державний бюджет); емеритальна (подібна до солідарної); накопичувальна (пенсійні каси, подібні до недержавних пенсійних фондів).

На початку ХХ ст. Східна Галичина, яка перебувала у складі Австро-Угорської імперії, мала практику з питань соціального страхування, зокрема у м. Львові функціонували пенсійні фонди, організовані як за галузевим, так і за територіальним принципом.

Прикладом слугує пенсійний фонд працівників електричних закладів у Львові, його діяльність регламентувалася статутом, затвердженим у 1924 р. Метою діяльності фонду було забезпечення пенсією працівників міських електричних закладів, а також їхніх родин у випадку втрати годувальника. Право стати членами фонду отримували ті, хто працював у міських електричних закладах, платив внески, не належав до іншого фонду і не отримував ренти від інших страхових закладів. До членів фонду висувалися певні вимоги: вступник мав бути не старше 40 років, відбути обов’язкову військову службу та мати задовільний стан здоров’я.

Пенсійний фонд міських електричних закладів формувався за рахунок майна попереднього пенсійного фонду даного закладу і внесків його членів; вступних внесків; щомісячних внесків; щомісячних дотацій міських чи районних електричних закладів; інших доходів фонду, зокрема відсотків від майна фонду; непередбачених доходів; пожертв через третіх осіб; пені та штрафів, стягнених з членів фонду за різні порушення.

Пенсія після 10 років належності до фонду становила 40 % від рівня оплати праці й зростала за кожен додатковий рік на 2,4 %, після 35 років членства пенсія сягала 100 % службових виплат.

Досвід пенсійного фонду міських електричних закладів у м. Львові свідчить про переваги формування галузевих пенсійних фондів, їх суттєве значення для пенсійного забезпечення працівників, які досягли пенсійного віку.

З 1924 р. розпочався процес запровадження пенсійного забезпечення по старості для окремих категорій працівників, зокрема викладачів вузів, працівників текстильної промисловості, транспорту, з 1932 р. пенсійне забезпечення було поширено на робітників усіх галузей народного господарства.

Законодавчо було закріплено пенсійний вік — 55 років для жінок і 60 років для чоловіків. Рішення щодо різного пенсійного віку було прийнято на основі вивчення солідарної пенсійної системи Німеччини за часів канцлера Отто фон Бісмарка. Наприкінці XIX ст. у середньостатистичній німецькій сім'ї чоловік був на п'ять років старший за дружину, з метою одночасного їх виходу на пенсію встановлювався різний пенсійний вік.

Поступово вводилися диференційовані норми пенсії залежно від загального та безпосереднього стажу роботи та умов праці.

З 1937 р. виплата пенсій непрацюючим пенсіонерам проводилася за рахунок коштів місцевих бюджетів, із звільненням від них бюджету соціального страхування. З грудня 1938 р. витрати на виплату пенсій непрацюючим пенсіонерам знову стала здійснюватися за кошти соціального страхування, було підвищено мінімальний розмір пенсій, збільшено пенсії інвалідам, сім'ям, які втратили годувальника.

Конституція СРСР від 5 грудня 1936 р. проголосила право громадян на матеріальне забезпечення в старості, у разі хвороби та втрати працездатності, право на пенсійне забезпечення крім робітників набули і службовці.

У роки Другої світової війни уряд збільшив розміри пенсій всім працюючим пенсіонерам, а також встановив виплату пенсій без урахування заробітку.

У 1956 р. було ухвалено закон про державні пенсії, що значно розширив коло осіб, які мали право на пенсію, та підвищив її рівень. Пенсійне забезпечення було також відокремлено від державного соціального страхування, пенсії на той час фінансувалися з державного бюджету.

У 1964 р. законом про пенсії та допомогу членам колгоспів вперше було запроваджено загальнодержавну систему пенсійного забезпечення за рахунок коштів централізованого фонду соціального забезпечення, колгоспникам встановлено пенсії по старості та інвалідності, а їхнім сім'ям — у разі втрати годувальника. У 1968 р. колгоспники отримали право на пенсію по старості з того самого віку, як і робітники та службовці, однак рівень їхнього пенсійного забезпечення був значно нижчим, у наступні роки пенсійне забезпечення колгоспників було покращено.

З 1972 р. Рада Міністрів СРСР затвердила нове положення про порядок призначення і виплати державних пенсій, у 1973 р. відбулося підвищення розмірів пенсій інвалідам і сім'ям, що втратили годувальника.

Фінансовою основою радянської пенсійної системи до 1990 р. був Союзний державний бюджет, за рахунок якого виплачувалися пенсії.

Як відомо, в середині 1980-х років у Радянському Союзі почалися радикальні перетворення у політичній та соціально-економічній організації суспільного життя, спричинені погіршенням загального економічного становища країни. Соціальні витрати, особливо пенсійні, стали надмірним навантаженням для державного бюджету. Таким чином, виникла проблема пошуку небюджетних джерел для фінансування пенсій.

З цією метою вивчався досвід функціонування пенсійних систем інших країн, багато з яких у 70–80-х роках XX ст. зазнали кризи, передусім вна-

слідок несприятливої демографічної ситуації, і тому змушені були вдатися до реформування пенсійної сфери.

Як засвідчив зарубіжний досвід, найефективнішим фінансовим механізмом у солідарній пенсійній системі виявився механізм пенсійного страхування — персоніфікований розподіл через суспільні страхові фонди надходжень від працездатної частини населення на користь пенсіонерів.

Такий підхід фінансування пенсійних виплат і було закладено в Законі СРСР “Про пенсійне забезпечення громадян СРСР”, ухваленому в травні 1990 р., що набрав чинності з 1 січня 1991 р. Прийняття цього закону практично завершило процес створення єдиної системи пенсійного забезпечення, яка діяла за відповідними умовами та нормами. Зазначена система була побудована не тільки на принципах страхування, але й на поєднанні принципів соціального страхування і соціальної допомоги, вона створювала страхові засади, передбачивши відокремлення пенсійної системи від державного бюджету.

Джерелом коштів для фінансування пенсій став не державний бюджет, як це було раніше, а Пенсійний фонд як самостійна фінансова система, що формується за рахунок страхових внесків підприємств та громадян.

Вперше було передбачено, що однією з умов одержання права на трудову пенсію є сплата страхових внесків до Пенсійного фонду, — нової інституції, яка потребувала подальшої розбудови. Для цього при Раді Міністрів СРСР було створено спеціальну робочу групу, до складу якої увійшли представники всіх союзних республік. Протягом 1990 р. було напрацьовано необхідну нормативно-правову базу, зокрема Положення про Пенсійний фонд СРСР, Інструкцію, яка регулювала порядок сплати внесків до Пенсійного фонду та витрачання його коштів. Водночас створювалися організаційні структури Пенсійного фонду СРСР, які на рівні союзних республік мали у своєму складі відповідні республіканські відділення. Союзний Пенсійний фонд розпочав діяльність 1 січня 1991 р., коли до нього почали надходити страхові внески, в свою чергу за рахунок коштів фонду було розпочато фінансування пенсійних виплат.

Фактично Пенсійний фонд СРСР функціонував лише один рік і припинив свою діяльність після розпаду Радянського Союзу. Незалежні держави, у тому числі й Україна, утворили відповідні пенсійні фонди, функціонування яких має національні правові, економічні та організаційні особливості.

Після розпаду СРСР було утворено Асоціацію пенсійних та соціальних фондів, у рамках якої відбувається інформаційне співробітництво і обмін досвідом між фінансовими пенсійними інституціями колишніх союзних республік з метою подальшого розвитку системи пенсійного забезпечення населення.

Наприкінці минулого століття вітчизняна пенсійна система допускала перерозподіл частини коштів Пенсійного фонду на користь пенсіонерів з числа пільгових категорій працівників, не забезпечувала соціальної справедливості в захисті прав громадян похилого віку і не відповідала необхідною мірою основним принципам соціально орієнтованої ринкової економіки.

Тогочасна система пенсійного забезпечення суттєво залежала від демографічних ризиків, її фінансова стабільність визначалася головним чином співвідношенням між кількістю пенсіонерів і платників пенсійних внесків, на що впливає загальна економічна ситуація, зокрема зайнятість населення, рівень оплати праці та демографічні фактори, у тому числі вік виходу на пенсію, рівень смертності у вікових групах. Але якщо в економіці є підстави сподіватися на поліпшення ситуації в майбутньому, то демографічні прогнози на найближчі роки досить невтішні. У 1990-х роках в Україні посталала проблема пенсійного забезпечення населення, коли держава вже не могла здійснювати адекватне заміщення пенсією заробітної плати громадян, втраченої ними у зв'язку зі старістю, та запобігати бідності серед людей похилого віку. Внаслідок цього пенсійною системою були незадоволені як платники пенсійних внесків, так і більшість пенсіонерів. Існуюча система була соціально недосконалою здебільшого по відношенню до найбідніших верств населення.

Вихід на пенсію означав втрату у середньому приблизно двох третин доходу, низький рівень пенсій змусив багатьох людей продовжувати трудову діяльність. Розмір трудових пенсій практично не залежав від трудового стажу і сплачених пенсійних внесків, через обмеження максимального розміру пенсій, які призначалися відповідно до Закону України "Про пенсійне забезпечення", дві третини колишніх працівників та службовців отримували майже однакові пенсії.

Все це позначалося на суспільних настроях, обумовлювало зниження зацікавленості роботодавців і працівників у сплаті пенсійних внесків. Крім цього, існувала суттєва різниця між найбільшою та найменшою пенсіями, зокрема на початку 2000-х років середня пенсія народного депутата перевищувала найменшу пенсію працівника майже у двадцять разів, тоді як середня заробітна плата в газодобувній промисловості (найвища) перевищувала заробітну плату в сільському господарстві (найнижча) тільки у сім разів. У цей час набула поширення практика встановлення окремим категоріям громадян дострокових пенсій. Сплачені пенсійні внески не були власністю громадян, і відповідно їх виплата не гарантувалася сім'ям у разі передчасної смерті платників вказаних внесків. Від цього найбільше втрачали представники найбідніших верств населення. Так, наприклад, пенсія, яка призначалася у разі втрати годувальника, не була співставною із сумою сплачених внесків.

Сучасна пенсійна система України, основою якої є запроваджене з 2004 р. загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, є результатом еволюційної трансформації інституту пенсійного забезпечення радянських часів. Її удосконалення має змінити баланс економічних і соціальних інтересів у державі, в тому числі істотно збільшити рівень доходів осіб пенсійного віку, забезпечити максимальну залежність пенсійних виплат від персоніфікованих страхових внесків застрахованих осіб, посилити стимули до праці та зростання заробітної плати, диверсифікувати джерела фінансування пенсій шляхом поєднання внесків на соціальне страхування та обов'язкових і добровільних накопичень.