

# ПЕНСІЙНЕ СТРАХУВАННЯ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ: ВИМОГИ ЧАСУ ТА ІНТЕРЕСИ ДЕРЖАВИ

Коваль О. П.

На початку березня 2015 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» [1] (*дали* – Закон), який, поміж іншого, зобов'язав Кабінет Міністрів України підготувати й подати до 1 травня 2015 р. на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо призначення всіх пенсій, у т.ч. спеціальних (крім пенсій військовослужбовців і наукових працівників), на загальних підставах. У разі невиконання цієї вимоги з 1 червня 2015 р. автоматично скасовуються чинні норми щодо пенсійного забезпечення категорій працівників, чії пенсії визначаються спеціальними законами: державних службовців, прокурорів, суддів, народних депутатів тощо. Зазначені категорії переходять на загальну пенсійну схему.

Відповідно до пояснювальної записки прийняття зазначеного Закону зумовлено необхідністю реалізації заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів і приведення до фінансових можливостей держави положень окремих законів України.

Державна політика в такій соціально важливій сфері, як пенсійна, має бути особливо виваженою та враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін: працівників, роботодавців, пенсіонерів і держави. Швидкість, з якою сьогодні готуються та приймаються, без перебільшення, основоположні законодавчі акти, не передбачає належного суспільного обговорення, а отже, може призвести до серйозних прорахунків у соціальній політиці, які згодом дорого коштуватимуть суспільству. Проблема ліквідації спецпенсій зачіпає інтереси сотень тисяч майбутніх пенсіонерів. Рішення такого масштабу мають прийматися виключно за наявності суспільної згоди, яка неможлива без широкої громадської дискусії. Ця стаття є оприлюдненням лише одного з поглядів на проблему ліквідації спецпенсій загалом та пенсійного забезпечення держслужбовців зокрема.

Міжнародний досвід пенсійного забезпечення державних службовців узагальнено в роботі «Огляд міжнародного досвіду пенсійного забезпечення державних службовців» [2]. Огляд пільгових пенсій для найманих працівників певних категорій наведено в дослідженні USAID [3]. Особливості пенсійного забезпечення суддів висвітлено О. Тищенко [4]. Ситуацію зі спецпенсіями в Україні детально проаналізовано Л. Ткаченко [5].

**Метою даної статті** є продовження широкої дискусії задля досягнення суспільної згоди щодо доцільності існування спецпенсій в Україні.

Варто зазначити, що кампанія з перегляду розмірів і механізмів нарахування спецпенсій розпочалася не вчора. Протягом останніх років з вуст експертів, чиновників і пересічних громадян можна чути, що спецпенсії є рудиментом радянської епохи та/або продуктом популізму, а отже, їх треба ліквідувати. Пропозиції відрізняються лише ступенем радикалізму: від ревізії на засадах доцільності до повної ліквідації.

Основними аргументами на користь такого підходу є соціальна справедливість і мінімізація видатків держбюджету. Щодо соціальної справедливості, то спецпенсії дійсно дратують суспільну свідомість, особливо коли немає об'єктивних підстав для існування привілеїв. Натомість соціологічні дослідження не дають однозначної відповіді на питання щодо доцільності ліквідації спецпенсій. Вагома частка

**Коваль Олександр Пилипович** – доктор економічних наук, доцент, завідувач сектору управління соціальними ризиками відділу соціальної та демографічної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

пересічних громадян вважають, що держслужбовці – це звичайні працівники, які нічим не ліпші за інших. Отже, має бути єдиний закон, перед яким усі рівні: всі мають працювати та заробляти пенсію в однакових умовах (див., наприклад, статтю І. Сологуб «Закон об отмене льгот и привилегий – смесь правильных решений и популизма» [6]).

Інша частина суспільства дотримується думки, що скасування особливого порядку нарахування пенсій для держслужбовців суттєво знизить їх професійний рівень, оскільки залучити й утримати кваліфікованого спеціаліста можна лише двома способами: або гідним рівнем поточних доходів (заробітна плата, бонуси, пільги тощо), або підвищеними виплатами в майбутньому (пенсія) (див., наприклад, статтю «Что думают читатели *Finance.UA* о переводе госслужащих на общую пенсионную систему?» [7]).

Показово, що норма щодо переходу спецпенсіонерів на загальну схему спочатку не була закладена в тексті законопроекту, поданого до Верховної Ради України. Вочевидь, вона з'явилася в результаті дебатів у сесійному залі, тобто не пройшла експертного обговорення, а була прийнята на хвилі емоцій.

З фінансового погляду ліквідація спецпенсій начебто відповідає політиці «затягування пасків», задекларованій нинішнім урядом. Але спробуємо розібратися з доцільністю заходу на рівні конкретних цифр. Для цього проаналізуємо фінансовий аспект відмови від спецпенсій у цифрах за 2014 р. на прикладі держслужбовців як найбільш численної категорії спецпенсіонерів (75 % без урахування кількості «наукових» пенсіонерів). Будемо вважати, що середня очікувана тривалість життя при досягненні 60 років без урахування статі становить 17,85 року [8]. Це означає, що щорічно виходять на пенсію 5,6 % держслужбовців, загальна кількість яких наразі становить близько 433300 осіб. Тобто щороку виходить на пенсію приблизно 24250 осіб.

Згідно з експертним висновком Л. Ткаченко [5] у разі повної ліквідації спецпенсій та переведення всіх (нових і старих) спецпенсіонерів на загальну пенсійну схему максимальна сума економії у 2013 р. становила б 4,36 млрд грн. З урахуванням того, що новація торкнеться лише «нових» пенсіонерів, фінансовий результат економії на найближчі три роки становитиме:

- 2015 р. – 244,2 млн грн;
- 2016 р. – 732,6 млн грн;
- 2017 р. – 2197,8 млн грн.

При щорічних дотаціях ПФУ з боку держбюджету близько 80 млрд грн економія від заходу в сумі менше 250 млн грн у 2015 р. є просто сміхотворною. Крім того, апологетам гендерної рівності варто взяти до уваги, що ліквідація спецпенсій ударить насамперед по жінках, частка яких перевищує 75 % загальної кількості держслужбовців.

Отже, ліквідація спецпенсій ніяк не зможе перетворити бюджет ПФУ на бездефіцитний та суттєво підвищити виплати решті пенсіонерів. Тобто з фінансового погляду ефективність заходу викликає великі сумніви.

Варто зазначити, що впровадження окремих програм соціального захисту для державних службовців або навіть загалом для працівників державного сектору є поширеною у світі практикою. Вивчення переліку активних програм соціального захисту в країнах ЄС свідчить, що нині такі програми діють у Данії, Іспанії, Італії, Люксембурзі, Греції, Нідерландах, Німеччині, Латвії, Австрії, Словенії, Франції, США, Канаді та ін. Перелік учасників – користувачів цих програм та умови залучення до них дуже відрізняються, але сам факт поширеного існування подібних окремих програм є незаперечним [5].

Спробуємо проаналізувати світову практику пенсійного забезпечення держслужбовців. Як приклад, наведемо умови роботи чиновників Євросоюзу як квінтесенцію національних досвідів організації умов держслужби у країнах ЄС. Насамперед пенсія чиновника складає до 70 % його останньої зарплати. До того ж, крім зарплати, призначається чимало пільг. Наприклад, у разі зміни місця проживання в інтересах роботи чиновникам щомісяця доплачують 16 % від зарплати, але не менше 505 євро. Цією пільгою користуються 70 % штату ЄС. Є надбавки на дітей (373 євро на кожну дитину), утримання сім'ї (171 євро), освіти (253 євро) тощо. Розміри надбавок вираховують залежно від особливостей ситуації кожної окремої людини, а загалом пільги й бонуси можуть досягати до 70 % зарплати. На пенсію єврочиновники йдуть так само, як і більшість європейців, у 65–66 років. В окремих випадках вони можуть піти на заслужений відпочинок у 58 років (зі скороченням пенсії) або ж «затриматися» на роботі, але максимум до 70 років [9].

Отже, загалом преференції для держслужбовців, зокрема ті, що стосуються виходу на пенсію, є цілком нормальною практикою для розвинених країн. Їх існування пояснюється необхідністю стимулювання незалежності держслужбовців, їх відданості й зацікавленості у довгій кар'єрі [2]. У європейських

країнах не відмовляються від практики спеціальних умов пенсійного забезпечення державних службовців. Згідно з Рекомендаціями № R (2006)6 Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, ухваленими 24 лютого 2000 р., держава повинна забезпечувати соціальний захист публічних службовців, зокрема їх пенсійне забезпечення на основі і загальної системи, і особливих механізмів соціального та пенсійного забезпечення (п. 11).

Чинним вітчизняним законодавством щодо держслужбовців передбачено низку додаткових обмежень, вимог і заходів впливу, зокрема:

- обмеження політичних прав. Так, державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу;
- обмеження трудових прав. Зокрема, держслужбовцям заборонено займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю. До того ж без згоди й попередження держслужбовців дозволяється встановлювати для них режим роботи на умовах неповного робочого часу та надавати відпустки без збереження заробітної плати на визначений керівниками термін. Не можуть стати держслужбовцями особи, які в разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані родичам;
- щодо державних службовців діє розширений перелік заходів дисциплінарного впливу;
- додатковий контроль. Стосовно осіб, які претендують на обіймання посади державного службовця, за їх письмовою згодою здійснюється спеціальна перевірка правдивості інформації щодо кримінальної відповідальності, стану здоров'я, освіти, військового обов'язку тощо. Особа, яка претендує на посаду державного службовця, а також державний службовець подають декларацію про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції», а Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну й одержаним ними доходам згідно з декларацією;
- інші обмеження. Зокрема, граничний вік перебування на державній службі становить

65 років, а на одержання пенсії державних службовців мають право чоловіки, які досягли віку 62 роки.

Цілком логічно, що ці «незручності», хоч би якими обґрунтованими та доцільними вони не були, мають бути якимось чином компенсовані. Майже останнім з некорупційних компенсаторів була спецпенсія держслужбовців.

Протягом усього пострадянського періоду державна служба в Україні поступово (а деколи й стрімко) деградувала. Одна з причин полягає в недостатньому рівні матеріального забезпечення чиновників. За словами голови Нацдержслужби Костянтина Ващенка, «Державна служба не приваблює молодих людей. Не секрет, що на районному рівні сьогодні державний службовець отримує зарплату на рівні мінімальної» [10].

Через це державна служба загалом є непривабливою для професіоналів. Проте для багатьох людей вона є своєрідною синекурою, яка не потребує багато зусиль. Необхідно усвідомити що переведення таких чиновників на загальну пенсійну схему для цієї категорії нічого не змінить, натомість зробить держслужбу ще менш привабливою для компетентних, амбітних та енергійних людей, які прагнуть щось змінити в державі на краще. Професіоналізм чиновників втратить останній шанс на підвищення.

Існує думка, що погіршення рівня пенсійного забезпечення чиновників створить проблему дефіциту кадрів в органах державного, а особливо місцевого управління. Насправді це не так. На відміну від приватного бізнесу в державних органах та інституціях зазвичай досі дотримуються трудового законодавства в частині своєчасності виплати заробітної плати, розпорядку дня, відпусток, різних надбавок та компенсацій тощо. За будь-яких умов для певної категорії людей державна служба залишиться привабливою. А от якість таких працівників викликати дедалі більше сумнівів.

Сьогодні заробітна плата держслужбовця лише на 9 % перевищує середню по країні [9]. Зрівнялівка в пенсіях приведе на держслужбу тих, хто не може знайти іншого місця працевлаштування, або тих, хто сподівається отримувати «статусну ренту», тобто хабарі та інші способи незаконного збагачення.

Наведене дає змогу дійти висновку, що з огляду на потребу у кваліфікованих управлінцях, держава має забезпечити останнім гідні умови праці, зокрема в частині винагороди. Це розумний державницький підхід, цілком підтверджений світовою практикою. В Україні

немає підстав для відмови від нього. Аби стати привабливою для компетентних професіоналів, державна служба має:

- бути оплачуваною «тут і зараз» на ринковому рівні для спеціаліста співставної кваліфікації. Для України сьогодні це означає суттєве підвищення заробітних плат держслужбовців із переведенням їх на загальну пенсійну схему, або
- гарантувати преференції після виходу на пенсію, тобто створення (збереження) окремої пенсійної схеми на зразок існуючої без зміни підходу до оплати праці, або
- поєднувати обидва наведені мотиваційні складники.

Можна обговорювати обсяги та форму надання таких преференцій, проте сама їх наявність не підлягає сумніву.

Загалом в ідеалі варто було б реалізувати останній варіант. Проте з урахуванням вітчизняних реалій це неможливо, отже, постає проблема вибору. У цьому випадку, на нашу думку, перший варіант (оплата «тут і зараз») є більш привабливим. Суттєве підвищення рівня зарплат чиновникам сьогодні автоматично призведе до збільшення обсягу їх пенсійних прав у майбутньому. Цей захід додасть привабливості держслужбі й дозволить залучати до неї найбільш компетентних професіоналів. Зайве говорити, що такий крок має супроводжуватися оптимізацією чиновницького апарату.

Проте візьмемо на себе сміливість припустити, що в умовах відсутності взаєморозуміння й дефіциту довіри між державою та населенням і цей варіант сьогодні не отримає підтримки в суспільстві, принаймні до стабілізації економічної ситуації в країні.

Аналогічно можна говорити і стосовно другого варіанта (пенсійні преференції в існуючій формі). Наразі Мінсоцполітики на виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України [11] розробило законопроект, який передбачає повну ліквідацію спецпенсій для державних службовців та прирівняних категорій, що є відносно простим і прийнятним способом хоча б часткового зняття суспільної напруженості. У разі його прийняття процес деградації держслужби перейде в завершальну стадію. Вона остаточно перетвориться на специфічну форму боротьби з безробіттям чи соціальної допомоги.

Варто зауважити, що Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради

України у своїх висновках неодноразово зазначало про непідтримання позиції щодо скасування пенсійного забезпечення державних службовців (див. наприклад, [12]). На думку фахівців Головного управління, цей підхід ґрунтується на спотвореному розумінні принципів соціальної справедливості й рівності. У своїх висновках Головне управління неодноразово звертало увагу на невиваженість пропозицій про скасування пенсійного забезпечення за спеціальними законами, якими пропонується не підвищувати, а знижувати розміри пенсій, а отже, й життєвий рівень відповідних категорій пенсіонерів. Фахівці Головного управління вважають, що проблема усунення диспропорції в розмірах пенсій між одержувачами пенсій за спеціальними законами та пенсій на загальних підставах має вирішуватися в інший спосіб: завдяки підвищенню рівня загального пенсійного забезпечення, насамперед розмірів тих пенсій, які не забезпечують достатній життєвий рівень громадян.

Натомість не варто забувати, що держава, як і інші суб'єкти суспільних відносин, потребує компактного, але компетентного управлінського апарату. Не випадково пенсійна система як така започатковувалася саме з держслужбовців. Отже, з урахуванням законодавчих новацій останнього часу єдиним способом збереження держслужби є вдосконалення подальшої політики щодо спецпенсій. Експерти наголошують на трьох варіантах встановлення спецпенсій загалом, і зокрема щодо додаткового соціального захисту певних категорій працівників державного сектору [5]:

- повна відміна будь-яких додаткових соціальних гарантій і пільг;
- вилучення із загальної системи соціального страхування й перехід на пряме бюджетне фінансування за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів;
- удосконалення гібридної схеми соціального захисту, що передбачає участь державних службовців та прирівняних категорій у загальній системі соціального страхування, і додаткове забезпечення за рахунок бюджетних коштів.

На нашу думку, перший варіант є нецільним із наведених міркувань, а другий і третій позбавлені внутрішньої логіки. З одного боку, держава є роботодавцем для держслужбовців, а вони для неї – працівниками. Тобто системні підстави для виключення держслужбовців із соціального страхування відсутні. З іншого боку, фінансування соціального страхування та будь-яких доходів

держслужбовців, по суті, є все одно бюджетним, тобто будь-які гібридні схеми оплачуватимуться «з однієї кишені». До того ж другий і третій варіанти на цьому етапі розвитку українського суспільства не викличуть суспільного розуміння.

Разом з тим і повну відмову від соціальних гарантій навряд чи можна вважати державницьким підходом. Тому єдиним розумним компромісом уявляється введення держслужбовців у систему спеціальних пенсій, тобто створення для них окремої накопичувальної професійної пенсійної програми.

Саме такий варіант і передбачено законопроектом Мінсоцполітики. Згідно з ним пропонується запровадження п'яти категорій накопичувальних професійних пенсійних програм. Перші чотири створюються для працівників за списками № 1 і № 2 інших професій, що дають право на дострокову пенсію та пенсію за вислугу років. П'ята категорія визначає умови й порядок участі в ній:

- прокурорів та слідчих прокуратури;
- державних службовців, у т.ч. працівників державних спеціалізованих установ судових експертиз, дипломатичної служби, службовців Національного банку України, журналістів державних або комунальних засобів масової інформації, посадових осіб органів доходів і зборів, посадових осіб контролюючих органів;
- суддів;
- народних депутатів України;
- наукових працівників;
- помічників-консультантів народних депутатів України;
- посадових осіб місцевого самоврядування.

Одразу зазначимо, що в експертному середовищі запровадження чотирьох категорій накопичувальних професійних пенсійних програм не зустріло жодного спротиву, тоді як існування п'ятої є предметом дискусії. У колі поважних професіоналів лунають пропозиції щодо ліквідації п'ятої категорії накопичувальних професійних пенсійних програм.

Крім загальноприйнятих аргументів *contra* (соціальна справедливість та економія державних видатків), супротивники наводять ще один, а саме: пенсійна пільга для працівників, наведених у перших чотирьох категоріях, обґрунтовується підвищеною зношуваністю людського

організму під час роботи за зазначеними професіями (списки № 1 і № 2 тощо).

Безумовно, це слушний аргумент. Зношуваність людського організму призводить до неможливості перебувати в професії, а отже, потребує компенсації. Хоча й тут – відкрите поле для дискусій. Згідно з альтернативною позицією компенсація має полягати не в зниженні пенсійного віку і не в пенсійних пільгах, оскільки працівник може до цього банально не дожити. Єдиною справедливою компенсацією для працівників важких та шкідливих професій може бути лише підвищена заробітна плата.

Не заглиблюючись у подробиці щодо форми, погодимося: компенсація за зношуваність людського організму має бути. Але зауважимо, що зношуваність може бути не єдиною підставою для компенсації. На нашу думку, підвищена відповідальність, ненормованість робочого часу й інші вимоги та обмеження є не менш вагомою підставою для компенсацій держслужбовцям, тим більше, що це, повторимося, цілком відповідає світовій практиці. Держава як роботодавець уповноважена надавати своїм працівникам пільги, наприклад участь у накопичувальній професійній пенсійній програмі.

Інша справа, що перелік учасників п'ятої категорії викликає певний суспільний спротив. Як компроміс, із нього можна виключити представників деяких професій та видів діяльності, що викликають у суспільства найбільше роздратування.

На завершення зазначимо, що поспіх, із яким готуються і приймаються такі соціально важливі закони, вартий осуду. Якщо змінюється якийсь параметр системи, то закон має бути прийнятий та оприлюднений за 5 років до набрання чинності, а ліпше – раніше. Люди повинні мати можливість планувати своє майбутнє заздалегідь.

### Висновки

Питання ліквідації спецпенсій держслужбовців є соціально гострим, оскільки зачіпає долі великої кількості українців, особливо тих, хто заздалегідь та усвідомлено планував власні трудові біографії. Отже, урядові рішення щодо спецпенсій мають бути виваженими, оскільки ціна помилки є надто високою. У жодному разі не варто спиратися лише на суспільну думку або приймати рішення під тиском поточної ситуації: раціо має переважати над емоціо.

Унаслідок спроби в такий спосіб «вискочити» із соціально-економічної кризи сотні тисяч українців остаточно зневіряться в тому, що

з державою можна мати якісь серйозні довготривалі відносини. Держава, своєю чергою, остаточно втратить можливість формувати компетентний та мотивований управлінський апарат.

Отже, з урахуванням нинішньої соціально-економічної ситуації в країні єдиним прийнятним варіантом державної політики стосовно пенсій держслужбовців є запровадження для останніх окремої накопичувальної професійної пенсійної програми.

Автор цілком усвідомлює певну дискусійність своєї позиції та сподівається на широке публічне обговорення порушеної теми.

### Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення : закон України від 02.03.2015 р. № 213-VIII // Голос України. – 2015. – 12 березня. – № 44.
2. Огляд міжнародного досвіду пенсійного забезпечення державних службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pension.kiev.ua/files/civilservice\\_pensions\\_ua.pdf](http://www.pension.kiev.ua/files/civilservice_pensions_ua.pdf)
3. Пільгові пенсії для найманих працівників певних категорій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mlsp.kmu.gov.ua/document/165717/p.pdf>
4. Тищенко О. Дискусійні аспекти пенсійного забезпечення суддів в Україні / О. Тищенко // Юридичний вісник. – 2014. – № 2. – С. 109–113.
5. Ткаченко Л. Спецпенсії в Україні : інформація к размышлению / Л. Ткаченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.zn.ua/finances/spetspensii-v-ukraine-informaciya-k-razmyshleniyu-.html>
6. Сологуб И. Закон об отмене льгот и привилегий – смесь правильных решений и популизма / И. Сологуб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.zn.ua/macrolevel/zakon-ob-otmene-lgot-i-privilegiy-smes-pravilnyh-resheniy-i-populizma-.html>
7. Что думают читатели Finance.UA о переводе госслужащих на общую пенсионную систему? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ru/news/~339943>
8. Рекомендації щодо подальшого реформування пенсійної системи в Україні з метою забезпечення її фінансової стабільності. Програма розвитку фінансового сектору (USAID/FINREP-II) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://finrep.kiev.ua/structure/pension-reform/documents\\_ua.php](http://finrep.kiev.ua/structure/pension-reform/documents_ua.php)
9. Чиновник Украины и ЕС: кому лучше живется [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/economics/finance/chinovnik-ukrainy-i-es-komu-luchshe-zhivetsya-524548.html>
10. Не изобретать велосипед, сделать большие зарплаты, а количество чиновников уменьшить – так будут реформировать госслужбу в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ru/news/~339717>
11. Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена постановою Верховної Ради України від 11.12.2014 р. № 26-VIII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 102. – Ст. 3005.
12. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо накопичувальної системи державного пенсійного страхування та єдиних підходів до нарахування пенсій» (№ 2767-1 від 08.05.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55054](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55054)