

**КОРЕГУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ З УРАХУВАННЯМ ЗМІН
ТА ЕКОНОМІЧНИХ НАСЛІДКІВ**

Ринкова економіка неминуче пов'язана з диференціацією доходів населення, посиленням нерівності, з проблемою бідності. Тому необхідна соціально орієнтована економіка, яка ставить на перше місце не темпи економічного зростання, а зростання добробуту нації, створення рівних стартових можливостей для всіх громадян країни. У цьому випадку потрібне активне втручання держави, вироблення ефективної соціальної політики, яка повинна бути спрямована на регулювання відносин основних елементів соціальної структури суспільства, на узгодження довгострокових інтересів соціальних груп як один з одним, так і з суспільством в цілому. Рівень розвитку соціально орієнтованої ринкової економіки робить істотний вплив на формування матеріальної основи соціального захисту населення та системи соціальної роботи.

Ключові слова: система соціального захисту, корегування, соціальна економіка, захист населення.

MARTYNOVA L. B.
Khmelnitskyi National University**SOCIAL PROTECTION SYSTEM AS AN ADJUSTMENT TO REFLECT CHANGES
AND ECONOMIC CONSEQUENCES**

The market economy is inevitably linked with the differentiation of incomes, increasing inequality, the problem of poverty. It is, therefore, a necessary to analyze socially oriented economy that puts in the first place not economic growth and welfare of the nation, but equal starting opportunities for all citizens. In this case, there must be an active government intervention, the development of effective social policy which should aim to regulate the relations of essential elements of social structure, to agree on long-term interests of social groups with each other and with society as a whole. The level of the social market economy has a significant impact on the formation of the material basis of social protection systems and social work.

Keywords: system of social protection, correction, social economy, protecting people.

Вступ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Найбільш вагомою складовою політики стосовно літніх людей є сфера їх пенсійного забезпечення. Пенсійна реформа, у свою чергу, співвідноситься із четвертим зобов'язанням Регіональної стратегії реалізації Мадридського міжнародного плану дій з питань старіння (ММПДПС) [1]: корегування системи соціального захисту з урахуванням демографічних змін, їх соціальних та економічних наслідків.

Аналіз останніх досліджень чи публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Українське пенсійне законодавство доволі складне й заплутане. Основним законом у сфері публічного пенсійного забезпечення є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [2], який набув чинності 1 січня 2004 р. Закон визначає умови й порядок призначення та механізми індексації (перерахунку) страхових пенсій за віком, по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника. Джерелом фінансування пенсій є страхові внески роботодавців та працівників; за певні категорії застрахованих осіб внески перераховуються з державного бюджету. Участь у державному пенсійному страхуванні є обов'язковою для всіх категорій зайнятого населення, у тому числі військовослужбовців та самозайнятих (за винятком осіб, зайнятих в особистих селянських господарствах). Незайняті особи, які досягли 16 років, можуть сплачувати внески на добровільних засадах.

Водночас продовжує діяти значна кількість норм «старого» Закону України «Про пенсійне забезпечення» (що був прийнятий у 1991 р.) [3]. Зокрема, в частині призначення пенсій за віком на пільгових умовах та пенсій за вислугу років Закон визначає перелік категорій працівників, які мають право вийти на пенсію раніше встановленого законодавством віку. До таких належать: працівники, зайняті на роботах зі шкідливими та важкими умовами праці, на підземних роботах, багатодітні матері, працівники транспорту, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та ін. Вимоги до загального й професійного стажу та тривалість дострокового пенсійного періоду істотно різняться в залежності від категорії занять / робіт та статі працівника, проте логічного пояснення цій різниці немає. Так само важко зрозуміти відмінності в порядку і джерелах фінансування дострокових пенсій. Для деяких категорій (працівники зі шкідливими та важкими умовами праці — Списки № 1, № 2) застосовується компенсаційний механізм, — підприємства відшкодовують територіальним органам Пенсійного фонду фактичні витрати на виплату пенсій. Пенсії працівникам напіземних і відкритих гірничих роботах, зайнятим на сільськогосподарських роботах, багатодітним матерям (батькам), учасникам бойових дій, ліліпутам, карликам, сліпим, фінансуються за рахунок коштів державного бюджету. Працівникам авіації виплата пенсій здійснюється за рахунок більш високої ставки пенсійного внеску (як для роботодавців, так і для самих працівників), а працівникам освіти, охорони здоров'я, соціального захисту — за рахунок власних коштів солідарної системи.

Крім того, діють ще 12 законів і одна постанова Верховної Ради України [4], що регулюють особливості зайнятості за певними професіями / посадами, і, зокрема, передбачають особливий порядок призначення пенсій — так звані «спецпенсії» для державних службовців, наукових та науково-педагогічних працівників, суддів, прокурорів, народних депутатів та їхніх помічників, представників силових структур та ін. Особливий порядок обчислення та індексації пенсій, призначених за спеціальними законами, зумовлює значно вищий їх розмір порівняно з пенсіями, призначеними на загальних підставах. Крім вигідних умов призначення пенсій, спецзакономи передбачають і інші професійні пільги: спеціальне медичне обслуговування, забезпечення службовим транспортом або безоплатний проїзд у громадському транспорті, забезпечення житлом, засобами зв'язку, надбавки і підвищення до посадових окладів, подовжену тривалість щорічної відпустки тощо. Спецпенсії у частині, що не перевищує розмір пенсії, яка обчислюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», виплачуються за рахунок коштів Пенсійного фонду України. Частина пенсії, що перевищує зазначений розмір, фінансується за рахунок коштів державного бюджету. Окремими законами регулюються умови призначення дострокових пенсій, зумовлених несприятливою ситуацією на ринку праці, а також пенсій, пов'язаних з нещасними випадками на виробництві. Ці пенсії фінансуються за принципом відшкодування фактичних витрат на виплату пенсій за рахунок коштів відповідних фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування — на випадок безробіття та від нещасних випадків на виробництві. Прийнятий у 2004 р. Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» [5] мав на меті замінити соціальні пенсії на адресну соціальну допомогу. Зокрема, для осіб, які не здобули необхідного стажу для призначення пенсії на загальних підставах чи за іншими законами, запроваджувалися більш жорсткі умови одержання такої допомоги: збільшення віку, який має бути на три роки вищим за загальноновстановлений пенсійний вік; запровадження підтвердження статусу малозабезпеченої особи, що надається на підставі перевірки доходів. Розмір допомоги для цієї категорії одержувачів мав становити 30% від прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Однак з урахуванням подальших змін законодавства та підзаконних нормативних актів, фактичний розмір такої допомоги для всіх категорій одержувачів становить 100% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, а критерій перевірки доходів на практиці не застосовується. Джерелом фінансування є державний бюджет; допомога призначається й виплачується не через Пенсійний фонд, а через органи соціального захисту населення.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Пенсійна реформа, розпочата в 2004 р. із набуттям чинності Законами України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про недержавне пенсійне забезпечення» [6], передбачала створення трьохрівневої пенсійної системи:

- перший рівень — реформована в бік посилення страхових принципів наявна солідарна (розподільна, PAYG) система;
- другий рівень — загальнообов'язкове державне накопичувальне страхування;
- третій рівень — недержавне пенсійне забезпечення на добровільних засадах.

Нині функціонують перший і третій рівень. Запровадження другого рівня постійно відкладається у зв'язку з дефіцитом коштів солідарної системи та невирішеністю багатьох організаційних питань. Поточна редакція Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачає, що до участі у накопичувальній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування допускаються особи, яким на дату запровадження перерахування страхових внесків до другого рівня виповнилося не більше ніж 35 років. Страховий внесок у рік запровадження становитиме 2%, і кожного наступного року збільшуватиметься на 1 в. п. до досягнення 7%. Адміністрування страхових внесків накопичувальної системи здійснюватиметься через Пенсійний фонд України; через два роки після старту обов'язкової накопичувальної системи її учасники матимуть можливість переспрямувати свої пенсійні кошти до обраного недержавного пенсійного фонду. Вплив глобальної фінансово-економічної кризи та нестабільного внутрішнього соціально-економічного становища в Україні ще більше загострив дискусії щодо набору інвестиційних інструментів, механізмів захисту пенсійних коштів та участі приватних структур у пенсійному страхуванні. Наразі жодних конкретних дат запровадження другого рівня не визначено, хоча й остаточної відмови від його запровадження на офіційному рівні теж не проголошено.

Третій рівень демонструє певну динаміку розвитку, однак його існування для економіки та щодо підвищення матеріального добробуту пенсіонерів залишається майже непомітним. Станом на 31 грудня 2012 р. налічувалося 94 недержавні пенсійні фонди, чисельність їх учасників — 584,8 тис. осіб (1,3% від загальної чисельності населення країни), загальний пенсійний розмір активів — 1,7 млрд грн (0,1% ВВП). Переважний обсяг внесків (95% загальної суми) сплачують роботодавці за своїх працівників [7]. Розвиток приватного пенсійного забезпечення стримується не лише недостатнім рівнем доходів, низьким рівнем обізнаності населення щодо переваг недержавного пенсійного забезпечення та його недовірою до фінансових установ, а й через традиційне покладання надій більшістю громадян на державне соціальне забезпечення.

Перший рівень пенсійної системи — солідарна система — зазнала багато реформувальних змін. Курс на посилення страхових принципів у формуванні розмірів пенсійних внесків було проголошено ще у 1991 р.,

коли було створено Пенсійний фонд як самостійну фінансову установу та запроваджено сплату страхових внесків роботодавцями й працівниками. Одна з найвизначніших змін, пов'язаних із набуттям чинності Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» у 2004 р., — перехід від системи із встановленими виплатами (DB) до системи із встановленими внесками (DC), при цьому формула розрахунку пенсії стала враховувати заробіток застрахованої особи впродовж усього трудового періоду. Крім того, було посилено облік страхового стажу (персоніфікація та контроль фактичного обсягу сплачених внесків), здійснено важливі кроки щодо розмежування страхових пенсійних виплат і невластивих видатків, що мають фінансуватися за рахунок державного бюджету.

В Україні право на призначення пенсії за віком громадяни набувають після досягнення пенсійного віку (чоловіки — 60 років, жінки до 1 жовтня 2011 р. — 55 років, після цієї дати — передбачено поступове підвищення пенсійного віку (докладніше див. далі)) за наявності страхового стажу не менше п'ятнадцяти років (до 1 жовтня 2011 р. — п'яти років). Формула обчислення розміру пенсії може бути представлена як добуток трьох компонентів:

1) середня заробітна плата (дохід) у країні, з якої було сплачено страхові внески за останні три календарні роки (до 1 жовтня 2011 р. — за попередній рік);

2) індивідуальний коефіцієнт заробітної плати, що визначається як середній з коефіцієнтів за кожен місяць стажу (співвідношення заробітної плати особи, за яку було сплачено внески у певному місяці, із середнім у країні показником);

3) індивідуальний коефіцієнт страхового стажу, що визначається як сума місяців страхового стажу, помножена на величину оцінки одного року стажу і поділена на 12. При цьому повний місяць стажу зараховується за умови, що сума сплачених за цей місяць внесків не менша за мінімальний страховий внесок (останній обчислюється, виходячи з розміру мінімальної заробітної плати та ставки внеску для роботодавця). В іншому випадку стаж зараховується пропорційно до сплаченої частини мінімального внеску. У 2008 р. величину оцінки одного року страхового стажу було збільшено з 1% до 1,35%.

Результат обрахунків за формулою називається основним розміром пенсії. Він залежить як від індивідуального внеску застрахованої особи, так і від зовнішнього фактора — досягнутого в країні офіційного рівня зарплат. Якщо основний розмір пенсії виявиться нижчим за мінімальний, за наявності необхідного страхового стажу він «підтягується» до мінімального. Необхідний стаж для отримання мінімальної пенсії за віком у повному розмірі становить 30 років для жінок, 35 років для чоловіків (до 1 жовтня 2011 р. — відповідно 20 і 25 років). За кожен повний рік страхового стажу понад необхідний розмір пенсії збільшується на 1% від розміру пенсії, обчисленої за вказаною формулою, але не більше, ніж на 1% від мінімального розміру пенсії. З 2005 р. мінімальна пенсія за віком встановлюється на рівні не нижче прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Формування цілей статті (постановка завдання). Нині вже очевидно, що реформування солідарної системи у бік посилення страхових принципів не дало бажаного результату ані з точки зору охоплення зайнятого населення, ані щодо розмірів пенсій та їх диференціації. Розмір пенсійного збору для роботодавців становить 33,2% (це найбільший показник у Європі), для працівників — 2%. На 1 січня 2013 р. чисельність платників внесків становила 13,5 млн осіб, тоді як загальна чисельність пенсіонерів — 13,6 млн осіб, тобто кількість платників вже менша за чисельність пенсіонерів [8]. Рівень охоплення пенсійним страхуванням становить лише 44% населення віком 20–59 років (фактичні межі працездатного або трудоактивного віку), або 67% зайнятого населення. При цьому майже 2/3 пенсіонерів одержують пенсії в розмірі від 900 до 1 300 грн на місяць. Про масштаби проблеми свідчить той факт, що пенсіонери становлять 30% населення України. Тому необхідним є аналіз можливостей корегування системи соціального захисту населення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Можна назвати принаймні дві основні «національні» причини, чому надії, що поклалися на посилення страхових принципів, не справдилися. Перша полягає в недосконалому механізмі індексації призначених пенсій. Індикація на інфляцію фактично відбувається шляхом перерахунку призначених пенсій з кожним підвищенням прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у 2012 р. він підвищувався 5 разів на рік, у 2013 р. — двічі). Крім того, з 1 березня кожного року розмір пенсії підвищується на коефіцієнт, який відповідає не менш ніж 20% від величини зростання заробітної плати в Україні за попередній рік, але з урахуванням фактичного підвищення пенсійних виплат за минулий рік. Коефіцієнт «березневого» підвищення пенсій визначається щороку спеціальною постановою уряду, і від 2004 р. був лише один прецедент (у 2007 р.), коли його величина перевищила 20% приросту зарплати [8]. Оскільки регулярне підвищення прожиткового мінімуму забезпечує прискорену динаміку зростання призначених пенсій порівняно з їх підвищенням на 20% приросту зарплати, березневе підвищення пенсій стосується вельми незначної частини пенсіонерів, у яких розмір пенсії за формулою настільки високий, що не залежить від зміни мінімального розміру пенсій. За даними Пенсійного фонду України, у 2013 р. перерахунок пенсій у зв'язку зі зростанням заробітної плати було проведено 348 тис. пенсіонерів (це 2,5% від загальної їх чисельності) [9].

Залежність динаміки призначених пенсій здебільшого від прожиткового мінімуму для осіб, які

втратили працездатність, обумовлює доволі швидке нівелювання диференціації їх розмірів з подальшою фіксацією на рівні, наближеному до мінімального. Щоб підтримати зв'язок між розміром пенсії та страховим внеском (тобто тривалістю стажу та зарплатою, з якої сплачувалися внески), уряд України двічі — у 2008 та 2012 р. здійснював «осучаснення» призначених пенсій шляхом встановлення нової зарплатної бази (перший компонент у пенсійній формулі). Однак така «додаткова» індексація давала дуже короткочасний і неповний ефект; найбільший вигравш одержували пенсіонери із порівняно високими розмірами пенсій, тоді як у переважній більшості (особливо жінок) основний розмір пенсії залишався нижче прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Другою перешкодою на шляху посилення страхових принципів у солідарній системі стала «електоральна» практика змін пенсійного забезпечення. Спочатку у вересні 2004 р. (напередодні президентських виборів) було запроваджено щомісячну державну адресну допомогу (дотацію) для «підтягування» страхових пенсій до розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Оскільки упродовж 2004–2010 рр. майже щороку відбувалися парламентські або президентські вибори, норми щодо подібних дотацій поступово були поширені на всі категорії бенефіціарів, включаючи осіб, які не здобули права на страхову пенсію й одержують державну соціальну допомогу. Таким чином, фактично держава гарантує мінімальну пенсійну виплату в розмірі не нижче від прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, незалежно від наявності страхового стажу. Причому ці гарантії не встановлені пенсійним законодавством, а забезпечуються кількома постановами Кабінету Міністрів України.

Високі гарантійні зобов'язання поряд зі значним демографічним навантаженням на населення працездатного віку та низькою економічною активністю населення зумовлюють надзвичайно важкий тягар пенсійних видатків. Якщо до 2004 р. пенсійні видатки не перевищували 10% ВВП, то упродовж економічно сприятливих 2005–2007 рр. вони становили вже близько 14%. У кризовому 2009 р. пенсійні видатки сягнули 18,3% ВВП, незважаючи на те, що розміри пенсій було фактично заморожено. Протягом останніх двох років тягар пенсійних видатків на економіку дещо послабився, однак практика передвиборчих інтервенцій у пенсійну систему продовжує активно застосовуватися, що на тлі глобальної рецесії може становити загрозу фінансовій спроможності пенсійної системи і системи публічних фінансів у цілому [8].

У даному дослідженні увага сконцентрована на параметричних змінах солідарної системи, оскільки вони стосуються не лише майбутніх, а й сучасних поколінь пенсіонерів. Ці зміни вже вступили у фазу практичної реалізації, що дає можливість оцінити їх перші результати, тоді як другий рівень пенсійної системи залишається гіпотетичним проектом з невизначеними перспективами.

Підвищення пенсійного віку. З цього реформаторського заходу слід розпочати не лише тому, що він набув найбільшого суспільного розголосу, а й тому, що він має найбільш значущі соціально-економічні наслідки. На відміну від більшості постсоціалістичних країн, де пенсійний вік було збільшено і для жінок, і для чоловіків на однакову кількість років (тобто гендерна різниця залишилася незмінною або дещо скоротилася) [10], Україна обрала курс на вирівнювання вікового порогу шляхом поступового підвищення пенсійного віку для жінок до межі, встановленої для чоловіків (60 років). Звісно, такий спосіб дає менший ефект щодо економії на пенсійних видатках, проте він більшою мірою відповідає українським демографічним та економічним реаліям, зокрема враховує надзвичайно високий рівень надсмертності чоловіків та поширеність їх зайнятості у шкідливих умовах. Перевагою такого способу підвищення пенсійного віку є також зниження ризиків гендерної нерівності. Загальновідомо, що нижчий пенсійний вік є одним з головних чинників вікової дискримінації жінок на ринку праці, адже з цим пов'язані більш ранні обмеження можливостей підвищення кваліфікації та кар'єрного зростання; це впливає навіть на розмір заробітку, адже системи оплати праці, як правило, враховують тривалість стажу. Крім того, більш ранній вихід жінок на пенсію обумовлює нижчий розмір пенсійних нарахувань, довшу тривалість пенсійного періоду життя та вищий ризик бідності в старості [11].

Крім підвищення пенсійного віку для жінок, Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» передбачає також поступове підвищення пенсійного віку для чоловіків, які працюють на державній службі або за професією/посадою мають право на призначення їм спецпенсій (службовці місцевого самоврядування, наукові і науково-педагогічні працівники, журналісти державних та комунальних ЗМІ, народні депутати та їх помічники-консультанти, прокурори, судді, дипломати).

Підвищення вимог до стажу. З метою стимулювання населення до участі в пенсійному страхуванні було підвищено мінімальний страховий стаж для призначення пенсії за віком з 5 до 15 років та збільшено страховий стаж, необхідний для призначення пенсії за віком в розмірі не нижче мінімального, жінкам — з 20 до 30 років, чоловікам — з 25 до 35 років. Однак, з огляду на гарантування державою мінімальної пенсійної виплати у розмірі не нижче прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, ці заходи на практиці мають доволі локальний вплив.

Ефект від підвищення мінімального страхового стажу для призначення пенсії за віком з 5 до 15 років полягатиме у незначному зменшенні чисельності новопризначених пенсіонерів за віком з відповідним збільшенням кількості одержувачів державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, щоправда, з відстрочкою на три роки (як уже зазначалося, ця допомога призначається по досягненні

одержувачами віку, на три роки вищого від загальностановленого пенсійного). У грошовому виразі сума економії на одному одержувачі відповідатиме еквіваленту 36 місячних розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Чисельність одержувачів державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, поки що дуже незначна, хоча й має тенденцію до зростання.

Ефект від підвищення необхідного страхового стажу для призначення пенсії за віком у розмірі не нижче мінімального на практиці полягає у скороченні чисельності осіб, які мають право на підвищення до пенсії за наднормовий стаж, та скороченні тривалості наднормового стажу. За даними Пенсійного фонду, із 332,4 тис. пенсіонерів за віком, яким було призначено пенсії упродовж 2012 р., наднормовий стаж мали 184,8 тис. осіб (55,6%), з них 173,0 тис. мали наднормовий стаж тривалістю 1–9 років [8].

Заохочення відтермінування виходу на пенсію. Підвищення розміру пенсії за відтермінування виходу на пенсію було впроваджено ще в 2004 р., однак ця норма практично не використовувалася через невідповідні умови. За один повний рік відтермінування розмір пенсії підвищувався лише на 3,00%, за два — на 6,71%, за три — на 11,83%, і т. д., за 10 років — на 85,32%. Такі незначні бонуси за відсутності будь-яких обмежень щодо одночасного одержання пенсії та доходу від зайнятості, не могли стимулювати відкладання виходу на пенсію.

З 1 жовтня 2011 р. цей механізм було істотно удосконалено: основний розмір пенсії підвищується на 0,5% за кожен місяць роботи після досягнення пенсійного віку при відтермінуванні виходу на пенсію до 5 років, понад 5 років — на 0,75%. Спростилася також сама процедура відтермінування виходу на пенсію: здійснюється за вибором особи, і без обов'язкового звертання до пенсійних органів.

Запровадження більш гнучкої системи нарахування бонусів мало певний ефект: упродовж IV кварталу 2011–2012 р. нею скористалися 238 осіб (за 8 років дії старої схеми було лише 27 випадків відстрочки призначення пенсії). Проте поєднання доходів від зайнятості з одержанням пенсії все одно залишається більш вигідним, тому розраховувати на широке розповсюдження відтермінування виходу на пенсію не доводиться [8].

Зміна зарплатної бази для нарахування пенсії. Ця зміна мала на меті зменшення розриву в розмірах пенсій «нових» і «старих» пенсіонерів. Оскільки середня зарплата по країні (включаючи частину, з якої сплачуються страхові внески) постійно зростає, за рахунок зростання бази нарахування (перший компонент у пенсійній формулі) новопризначені пенсії зазвичай істотно вищі за призначені у попередні роки. Можливість перерахунку пенсій на основі нової, більш високої зарплатної бази, робила дуже вигідним перехід з одного виду пенсій на інший та перерахунку пенсій працюючим пенсіонерам.

Збільшення періоду, за який враховується зарплата для визначення бази нарахування пенсій, з одного минулого року до трьох попередніх років обумовлює зменшення результату обчислень за пенсійною формулою, тобто менший основний розмір новопризначених пенсій. На персональному рівні це відчувається лише у перші кілька років, надалі розмір призначеної пенсійної виплати більшою мірою залежить від порядку її актуалізації, аніж від зарплатної бази в момент виходу на пенсію. Масштаби економії від цього заходу залежать від темпів зростання заробітної плати, з якої сплачуються внески: що швидше вона зростає, то більшою буде економія, а в умовах помірною зростання зарплат ефект буде слабший [8].

Зміни в обчисленні спецпенсій. З метою зменшення нерівності між спецпенсіонерами та «звичайними» пенсіонерами здійснено такі заходи:

– встановлено максимальний розмір пенсії (щомісячного довічного грошового утримання), що з урахуванням надбавок, підвищень, цільової грошової допомоги, індексації та інших доплат не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність. Пенсіонерам, яким пенсія призначена до 1 жовтня 2011 р., і її розмір перевищує встановлений максимум, виплата пенсії здійснюється без індексації та без проведення будь-яких інших перерахунків до того часу, коли розмір пенсії відповідатиме встановленому максимальному розміру;

– збільшено тривалість періоду, який враховується для обчислення заробітку під час призначення «спеціальних» пенсій — з 24 до 60 місяців;

– скасовано можливість підвищення розміру пенсії за наявність понаднормового стажу на відповідних посадах / заняттях з 80% до 90% заробітної плати. Кодекс законів про працю України надає повноваження виборним органам первинної профспілкової організації здійснювати контроль за наданням пенсіонерам, які до виходу на пенсію працювали на підприємстві, права користування, нарівні з його працівниками, наявними можливостями щодо медичного обслуговування, забезпечення житлом, путівками до оздоровчих і профілактичних закладів та іншими соціальними послугами і пільгами згідно зі статутом підприємства та колективним договором [8].

Однак ці законодавчі положення за своїм формулюванням не є нормами прямої дії, отже їх практична реалізація цілком залежить від домовленостей сторін соціального діалогу на всіх рівнях. Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010–2012 рр. у розділі «Соціальний захист працівників» містить положення про домовленість сторін рекомендувати під час укладання галузевих, регіональних угод і колективних договорів включати до них зобов'язання з боку роботодавців щодо соціального захисту ветеранів праці та

людей похилого віку [12]. Рекомендаційний і неконкретизований характер цієї норми обумовлює практичну відсутність зобов'язань щодо програм підготовки до виходу на пенсію та патронажу колишніх співробітників-пенсіонерів у колективних угодах та договорах.

Зокрема, нещодавно ухвалена «Програма сприяння зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2017 року» [13], яка визначає пріоритетні напрями і заходи державної політики зайнятості на середньострокову перспективу, не містить жодних положень, спрямованих на розв'язання специфічних проблем участі людей поважного віку у ринку праці.

Отже, норми національного законодавства щодо встановлення вікових обмежень для осіб, які можуть претендувати на офіційний статус зареєстрованого безробітного, відповідають європейській практиці. Закон України «Про зайнятість населення» гарантує також право на достроковий вихід на пенсію працівникам, трудовий договір з якими було розірвано з ініціативи роботодавця у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці (ліквідацією, реорганізацією, банкрутством, перепрофілюванням підприємств, скороченням чисельності або штату працівників), та військовослужбовцям, звільненим з військової служби у зв'язку зі скороченням чисельності або штату без права на пенсію, яким на день звільнення залишилося не більше ніж півтора року до встановленого пенсійного віку, за умови їх реєстрації в Державній службі зайнятості, відсутності підходящої для них роботи та наявності необхідного страхового стажу. Станом на 1 січня 2013 р. чисельність одержувачів дострокових пенсій з цих підстав налічувала 1 867 осіб (0,02% загальної чисельності пенсіонерів). У 2012 р. на відшкодування Пенсійному фонду України витрат, пов'язаних із достроковим виходом працівників на пенсію, з Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття було перераховано 79,7 млн грн [8].

Однак можливість дострокового виходу на пенсію зовсім не сприяє збільшенню мотивації літніх людей до зайнятості, навпаки — ранній вихід на пенсію може бути головною метою звернення особи передпенсійного віку до державної служби зайнятості. З огляду на це, у 2007 р. було прийнято рішення вилучити відповідний пункт із законодавства, проте невдовзі це рішення скасував Конституційний суд України [8]. Встановлення вікових критеріїв для реєстрації безробітних та встановлення дострокових пенсій через несприятливу ситуацію на ринку праці виправдовується низькими шансами літніх знайти підходящу роботу та першочерговістю завдання сприяння працевлаштуванню більш молодих громадян. Пошук нового місця роботи (у чому, власне, може сприяти державна служба зайнятості) є значно менш прийнятним варіантом розвитку подій, оскільки з віком адаптивні можливості знижуються, а коло потенційних місць для працевлаштування звужується, внаслідок чого перехід на нову роботу значно частіше супроводжується частковою втратою соціально-професійного статусу.

Висновки

Індикатором ефективності стандартів соціальних прав громадян є соціальні стандарти рівня життя населення. Соціальні стандарти рівня життя населення країн ЄС стосуються встановлення мінімальних соціальних норм, які гарантують гідний рівень життєдіяльності суспільства. Вони включають на сьогодні 14 стандартів соціальних норм, які використовують співробітники ООН під час розрахунку індексу людського розвитку (ІЛР) країн та використовуються для аналізу й прогнозування соціально-політичної ситуації у тій чи іншій державі [14]. Такий широкий спектр соціальних стандартів дає змогу здійснювати універсальну, системну експертизу соціальної політики як суспільного інституту та виявляти проблемні місця в його структурі, які потребують негайного державного і наднаціонального регулювання. Індикатором ефективності функціонуючого в Україні інституту соціальної політики слугує ситуація у соціальній сфері, яка виявляє значний розрив між Україною та більшістю країн ЄС майже за всіма основними показниками.

Література

1. Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing (2002) Second World Assembly on Ageing, Madrid, Spain 8-12 April 2002. URL: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Madrid_plan.pdf
2. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : закон від 09.07.2003 № 1058-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>
3. Про пенсійне забезпечення : закон від 05.11.1991 № 1788-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1788-12>
4. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : закон від 14.01.1998 № 16/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/16/98-вр>
5. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам : закон від 18.05.2004 № 1727-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1727-15>
6. Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення за 2012 рік // Офіційний веб-сайт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dfp.gov.ua/fileadmin/downloads/dpn/npz-2012r.pdf>
7. Звіт про нарахування, обчислення та сплату єдиного внеску за 2012 рік // Офіційний веб-сайт Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pfu.gov.ua>

8. Населення України. Імперативи демографічного старіння. — К. : ВД «АДЕФ- Україна», 2014. — 288 с.
9. Пенсійний фонд України виконує свої зобов'язання з виплати пенсій : прес-реліз від 24.05.2013 р. // Офіційний веб-сайт Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pfu.gov.ua>
10. Ткаченко Л.Г. Проблемы реформирования пенсионных систем в странах бывшего СССР // Spoieczno-ekonomiczne problemy gospodarowania w warunkach transformacji. — Warszawa : Wydawnictwo Naukowe Mega-Plast, 2011. — С. 257–264.
11. Gender equality at the heart of decent work // International Labour Conference, 98th Session, 2009. — Report VI, Sixth item on the agenda. — Geneva : International Labour Office, 2009. — 250 pp.
12. Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010–2012 роки // База даних Верховної Ради України «Законодавство України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0006120-10>.
13. Програма сприяння зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2017 року : затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2012 р. № 1008 // База даних Верховної Ради України «Законодавство України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1008-2012>.
14. Human Development Report (1990) UNDP, New York, Oxford University Press. — 10 p.

Надійшла 05.03.2017; рецензент: д. е. н. Нижник В. М.