

П'ЯТИЙ ЕТАП ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: QUO VADIS?



М. М. Шумило
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник
відділу проблем цивільного,
трудового та підприємницького права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

Пенсійне забезпечення з моменту його виникнення завжди було предметом суспільного інтересу та палких теоретичних і практичних дискусій. На жаль, пенсійне забезпечення в Україні завжди було, є і напевно буде мати політичне забарвлення. Саме намагання політиків сподобатися чи вгодити виборцям перемагає прагматизм, який так необхідний пенсійній системі. Історія пенсійного забезпечення України сягає своїм корінням другої половини ХІХ ст. і включає в себе законодавство різних країн, до яких входили українські землі (Австро-Угорської імперії, Російської імперії, Другої Речі Посполитої Польської, Радянського Союзу). Проте історичний досвід, як показує український приклад, не завжди чомусь навчає.

З моменту проголошення Незалежності України, переходу

від адміністративно-командної до ринкової економіки виникла необхідність у зміні підходів у сфері пенсійного забезпечення. Загалом, пенсійне законодавство зазнало п'ять реформ, хоча якщо проаналізувати, чим власне є правова реформа з позиції як теорії, так і практики – це все ж таки були етапи великої єдиної епопеї, яку можна назвати як пенсійна реформа, що затягнулася на 25 років і триває досі.

ОСНОВНІ ЕТАПИ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ

Перший етап – прийняття у 1991 році Закону України «Про пенсійне забезпечення». Цим законом було замінено радянське законодавство, проте сам Закон, який в частині пільгового пенсійного забезпечення чинний і сьогодні, не запроваджував ні-

чого нового і фактично дублював радянські правові положення.

Другий етап – прийняття 2003 року базових законів у сфері пенсійного забезпечення «Про загальнообов'язкове пенсійне страхування» та «Про недержавне пенсійне забезпечення», які набрали чинності 2004 року. Для пострадянського пенсійного забезпечення це був справжній прорив, оскільки держава вперше запровадила пенсійно-страхові механізми у сфері пенсійного забезпечення. Вперше було зартикульовано принцип саме страхування та відмову від принципу аліментарності (безеквівалентності) пенсійного забезпечення. Запроваджено третій рівень – недержавного (добровільного) пенсійного страхування. Прописано, але не запроваджено другий накопичувальний рівень пенсійної

системи. Саме такою, трирівневою, але без функціонування другого рівня, українська пенсійна система існувала досі.

Третій етап – прийняття 2011 року Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи». Цей етап мав одну мету: зменшити дефіцит бюджету Пенсійного фонду. Основними новелами було запровадження максимального розміру пенсії, ускладнення умов отримання спеціальної (VIP) пенсії, поетапне підвищення пенсійного віку для жінок до 60 років. Тільки останній крок можна назвати реформаторським, інші ж мали декоративний характер і суттєво не вплинули на пенсійну систему.

Четвертий етап – прийняття 2015 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення». Цього разу Парламент вперше наважився на реформування системи спеціального пенсійного забезпечення (державних службовців, прокурорів, суддів, народних депутатів тощо), яким було припинено призначення спеціальної пенсії. Запроваджено поетапне збільшення страхового стажу та пенсійного віку для отримання пільгової пенсії (осіб, чий посади та професії включені до Списку 1 та Списку 2). Також запроваджено поетапне підвищення на п'ять років до 30 страхового стажу для працівників освіти, соціального забезпечення та охорони здоров'я. Запроваджено низку обмежень щодо працюючих пенсіонерів (широко відоме як «податок на пенсію»).

П'ятий етап – прийняття 2017 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій». П'ятий етап не є останнім, але надзвичайно важливий для посилення пенсійної систе-

ми як надважливого інституту в соціальній сфері країни. Саме на ньому і необхідно зосередитися якнайважливіше.

**ЗА ДАНИМИ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ,
СТАНOM НА 1.10.2017 РОКУ
В УКРАЇНІ НАЛІЧУЄТЬСЯ
ТРОХИ БІЛЬШЕ 11 700 МЛН
ПЕНСІОНЕРІВ, З НИХ 8 967 МЛН
ОТРИМУЮТЬ ПЕНСІЮ ЗА ВІКОМ,
СЕРЕДНІЙ РОЗМІР ЯКОЇ СКЛАДАЄ
2 523 ГРН.**

Оскільки пенсійна система не є автономною, а повністю залежить від реального стану економіки та інших показників, то про критичність ситуації говорять такі цифри: із 26 млн працездатного населення тільки 12 сплачують єдиний соціальний внесок, а 8 млн громадян працюють за межами України і не беруть участь у системі обов'язкового пенсійного страхування. Тож, необхідно завжди пам'ятати, що пенсійна реформа може бути успішною тільки за умови комплексного реформування всієї економіки країни у сфері оподаткування, дерегуляції, правосуддя тощо.

**ГОЛОВНІ НОВЕЛИ
ПЕНСІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
РЕФОРМИ 2017 РОКУ**

I. Поетапне підвищення мінімального рівня страхового стажу, який даватиме особі право на отримання пенсії з 15 років до 35. Так, починаючи з 1.01.2018 р., для отримання пенсії особі необхідно мати 25 років страхового стажу і з кожним роком його розмір буде збільшуватися до 35 років.

II. Законодавець чітко розмежував страховий та трудовий

стаж, однак передбачив випадки, коли трудовий стаж прирівнюється до страхового. Йдеться про:

а) трудовий стаж, набутий до 1.01.2004 року (коли, власне, була запроваджена система пенсійного страхування);

б) зайнятість та сплата страхових внесків після 1.01.2004 р;

в) навчання до 1.01.2018 р. у різних рівнях навчальних закладів на державному замовленні (натомість проігноровані студенто-контрактники і ті, що здобували вищу освіту в приватних вузах);

г) військова строкова служба;

р) перебування на фронті чи участь у бойових діях;

д) догляд за дитиною до трьох років (у цьому випадку держава щомісячно сплачує єдиний соціальний внесок за матір дитини);

е) догляд за особою з інвалідністю I групи, за дитиною з інвалідністю до 16 років;

є) перебування на обліку в центрі зайнятості.

Наведені види трудового стажу, які прирівнюються до страхового, необхідно буде підтвердити первинними документами (трудова книжка, довідки з попередніх місць роботи, у випадку ліквідації підприємства, установи, довідка з архіву). Відмова від трудового стажу на користь страхового є значним кроком вперед у остаточному розриві із радянськими рудиментами в пенсійному законодавстві.

III. У разі відсутності необхідно мінімального страхового стажу для отримання пенсії за віком, запропоновано два шляхи його набуття:

а) допрацювати спершу до 63 років, якщо страхового стажу не буде достатньо, то продовжувати працювати до 65 років. У разі ж якщо особа досягла 65 років та так і не набула 35 років страхового стажу, у неї право на пенсію не виникає, проте виникає право

на щомісячну грошову допомогу для осіб, які не мають права на пенсію. Важливо зазначити, що починаючи з 1.01.2028 року, жінка, яка має 40 років страхового стажу, буде мати право на отримання пенсії за віком незалежно від віку;

б) докупити необхідний страховий стаж, проте встановлено певне обмеження. Так, особа може докупити максимум 5 років страхового стажу. Формула обчислення одного року страхового стажу є простою і зрозумілою. Мінімальний єдиний страховий внесок, який обчислюється від мінімальної заробітної плати, множиться на 2 та множиться на 12 місяців, отримана сума є вартістю одного року страхового стажу. Станом на 1.12.2017 року при мінімальній заробітній платі у 3200 грн, мінімальний єдиний страховий внесок 22% у гривневому еквіваленті становить 704 грн, отже, вартість одного року страхового стажу обійдеться бажаному його придбати у близько 17 тис. грн.

IV. Встановлення або повернення до принципу соціальної справедливості. Йдеться про скасування усіх видів, а їх налічувалося понад 20 спеціального пенсійного забезпечення (VIP-пенсій) для державних службовців, прокурорів, суддів, науковців, народних депутатів, дипломатів, журналістів державних ЗМІ, службовців органів місцевого самоврядування тощо. Якщо говорити мовою цифр, то йшлося про 4-5% від загальної кількості пенсіонерів, проте ці види спецпенсіонування мали відвертий дискримінаційний характер. Якщо реформа 2015 року окреслила припинення призначення цих видів пенсії, то у 2017 році вони були скасовані. Тобто пенсіонери, яким уже така пенсія була призначена, продовжують її отримувати, а от у осіб, які могли б на неї претендувати, такої нагоди вже немає.

З усього спеціального пенсійного забезпечення збереглися тільки два види:

1) пенсія військовослужбовців та осіб, які до них прирівняні (правоохоронні органи). Спеціальне пенсійне забезпечення для військовослужбовців гарантується ст. 17 Конституції України;

2) пенсія особам, які постраждали від аварії на ЧАЕС.

V. Відбулися і суттєві зміни у частині пенсійного забезпечення за вислугу років, йдеться про те, що на загальні умови пенсіонування (визначені Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування») переведені працівники освіти, соціального захисту та охорони здоров'я тощо, окрім військовослужбовців, за якими це право зберігається.

VI. Довгоочікуваним є запровадження другого рівня пенсійної системи – накопичувальної пенсії. Визначено, що накопичувальний рівень буде запроваджено, починаючи з 1.01.2019 року. Основними параметрами накопичувальної пенсійної системи є:

а) обов'язкову участь у ній беруть особи, які народилися після 1.01.1985 року, тобто ті, які не досягли 35 років;

б) добровільну участь у ній можуть брати особи, які народилися до 1.01.1985 року, але які не досягли 55 річного віку. Особи, які досягли 55-річного віку, у другому рівні пенсійної системи участь брати не можуть;

в) за перший рік участі у накопичувальному рівні відрахування складе 2%, крім існуючого єдиного соціального внеску 22%, і складе 24% від заробітної плати. За кожен подальший рік участі цей відсоток збільшуватиметься від 1% до 7% і через 7 років досягне показника 29% від заробітної плати;

г) кошти, які будуть акумульовані на рахунках, не будуть

розподілятися серед наявних пенсіонерів, а повинні бути інвестовані для захисту останніх від інфляції та отримання прибутку для майбутніх пенсіонерів власників накопичень;

г) у випадку смерті особи, яка брала участь у накопичувальному фонді, накопичені кошти разом із прибутком, який вдалося отримати, успадковуються у порядку, визначеному цивільним законодавством.

Накопичувальний пенсійний рівень за своїм характером має риси недержавного пенсійного страхування, єдиною і надважливою відмінністю є те, що накопичувальний є обов'язковим, а недержавний – добровільний.

VII. Скасовано ганебну практику стягування частини пенсії за умови працевлаштування пенсіонера, і хоча це стосувалося не усіх працюючих пенсіонерів, а тільки тих, чия заробітна плата перевищувала два прожиткові мінімуми і фактично торкнулася близько 300 тис. українських пенсіонерів, такі норми характеризувалися не інакше як ганебними. Сьогодні пенсіонери, яким пенсія призначена за загальним законом, можуть вільно працювати та здійснювати підприємницьку діяльність, не остерігаючись обмеження розміру пенсії. Натомість пенсіонери, які отримують спецпенсію або ж які вийшли на пенсію дочасно, такого права позбавлені, що не є дивним, оскільки спецпенсіонування має низку обтяжень щодо реалізації права на спецпенсію.

VIII. Вкрай негативно оцінюється зміна другого речення абзацу п'ятого Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та викладення його в такій редакції: «За період участі в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування величина оцінки одного року страхового стажу дорів-

нює 1%», у попередній редакції цей показник дорівнював 1,35%. Фактично, завдяки такій вкрай суперечливій і до певної міри маніпулятивній зміні, уряду вдалося відшукати додаткові ресурси для проведення «осучаснення» пенсій. Умовно кажучи, уряд забрав у майбутніх «нових» пенсіонерів частину їхньої гіпотетичної пенсії і перерозподілив серед «старих» пенсіонерів. Економічний ефект від такого осучаснення триватиме, за різними оцінками, не більше п'яти років і є прямою дорогою до «зрівнялівки». Фактично, держава переклала свою соціальну функцію на своїх громадян, у цьому випадку майбутніх пенсіонерів.

XIX. Незадовільної оцінки заслугує і форма проведення пенсійної реформи, яка, починаючи з 2011 року, триває без ладу і складу. Тобто зберігається традиція проводити реформи у пенсійній сфері не прийняттям нових законів, а внесенням змін до вже існуючих законів та інших законодавчих актів. Так, проведення реформи 2011 року відбулося шляхом внесення змін до 22 законів, у 2015 році до 17 законів, а у 2017 році до 29 чинних законів. Проблема форми пенсійного законодавства уже давно є однією із головних тем реформи у сфері пенсійного забезпечення, яке за 25 років ускладнилося і отримало значне розгалуження, що фактично призвело до інфляції пенсійного законодавства, яка, у свою чергу, веде до колізій, прогалин при правозастосуванні. Підтвердженням останнього є дані адміністративної юстиції, яка сьогодні «задихається» під навалюю пенсійних справ, які випереджають по своїй кількості тільки спори у сфері оподаткування та здійснення митних процедур. Зважаючи на те, що в парламенті свого часу були зареєстровані три проекти Соціального кодексу

та два Пенсійного, та далі реєстрації справа не дійшла, чому тільки радіємо, бо якість цих проектів не витримувала жодної критики. Однак сама ідея кодифікації пенсійного законодавства вже давно назріла і не викликає сумнівів та заперечень, ні у теоретиків права, ні у правозастосовців, слово залишається за Пенсійним фондом України, Міністерством соціальної політики України, профільним Комітетом Верховної Ради України, які не вбачають необхідності у кодифікації на цьому етапі. Позиція одна: «воно все саме по собі до цього дійде», на нашу думку, просто так до кодифікації не доходить, її проводять у першу чергу під час реформування змісту законодавства. А сьогодні є якнайкращий час для прийняття Пенсійного кодексу.

ПІДСУМКИ ТА ЗАУВАЖЕННЯ

П'ятий етап пенсійної реформи завершений, попереду шостий. Так, у 2018 році має бути прийнятий окремий закон, який буде визначати порядок формування, функціонування та запровадження накопичувального рівня пенсійної реформи. Цього ж року мають відбутися суттєві зміни до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення», який сьогодні вже не відповідає вимогам часу та стану економіки. Нереформованою досі залишається сфера пільгових пенсій, на які мають право особи, що працюють на посадах або на підприємствах із важкими та шкідливими умовами праці. Її теж заплановано здійснити у 2018 році. Докорінної ревізії потребують і самі Список 1 та Список 2, оскільки вони вже давно втратили зв'язок з реальністю. Частина посад та професій взагалі зникли, частина виробництв вже настільки модернізовані, що припинили бути важкими та шкідливими, а окремі професії взагалі повинні бути

виключені із цих списків (спортсмени, артисти тощо), оскільки завершення професійної кар'єри не тягне за собою втрату працездатності і їх представники можуть продовжувати працювати викладачами, тренерами, займатися підприємницькою діяльністю тощо. Сьогодні розроблена і нова редакція закону про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб, які до них прирівняні. Загалом необхідно зазначити, що незважаючи на окремі проблемні та дискусійні норми п'ятої пенсійної реформи, вона проведена вдало і наступні кроки будуть тільки посилювати пенсійну систему України, робити її стійкою до економічних криз і сприятимуть соціальному захисту пенсіонерів. Цікавим є спостереження, що ті правові механізми, які сьогодні запроваджуються, не нові чи оригінальні у світі, а знайомі і для України. Адже схожі правові норми у частині пенсійного страхування, страхового стажу, пенсійного віку можна зустріти у пенсійному законодавстві Другої Речі Посполитої Польської, яке поширювалося до 1939 року на територію Західної України і було на той час найпрогресивнішим в Європі, оскільки увібрало найкращі досягнення бісмарківської соціальної реформи. Тому для України у запровадженні ринкових механізмів у пенсійну сферу немає нічого нового, а це є радше спробою повернення до раціональності в соціальній політиці. Однозначно можна стверджувати, що новочасна пенсійна система не задовольняє потреб ні громадян, ні держави, перебуває в полоні політичних спекуляцій та соціального популізму, але перші кроки у напрямі докорінних змін зроблені, наступні кроки готуються, тепер найголовніше не зупинятися і рухатися тільки вперед, бо бездіяльність у цій сфері дорівнює соціальному колапсу. ■