

Василь ВЕРЕЩАК  
*Національна академія державного управління  
при Президентові України*

## **ДЕРЖАВНА ПЕНСІЙНА РЕФОРМА ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ**

Розглядається поняття «соціальна справедливість». Досліджуються проблеми забезпечення соціальної справедливості в Україні з урахуванням пенсійної реформи. Деякі соціально-економічні показники, що характеризують державну систему обов'язкового пенсійного страхування, певною мірою відображають уявлення про соціальну справедливість, що сформувалися в суспільній свідомості. До таких показників автор відносить: відповідність мінімальної трудової пенсії прожитковому мінімуму пенсіонера; еквівалентне заміщення втраченого заробітку або трудового доходу сплаченими страховими внесками; стабільна (регулярна) виплата пенсії незалежно від впливу зовнішніх негативних факторів; відповідність механізму та періодичності індексації трудової пенсії індексу зростання споживчих цін.

Ключові слова: соціальна справедливість, державне регулювання, рівність, пенсія, пенсійна реформа, пенсійне забезпечення, накопичувальний елемент.

### ***Vasyl Vereshchak. State pension reform as a mechanism to ensure social justice***

The concept «social justice» is considered. Problems of social justice in Ukraine taking into account pension reform are investigated. Some socio-economic indicators, which characterize the state system of compulsory pension insurance, to a certain extent, reflect the idea of social justice that is formed in the public consciousness. The author describes such indicators as: compliance of the minimum of labor retirement with the living wage of a pensioner; the equivalent substitution of lost wages or employment income paid by insurance contributions; the stable (regular) payment of pensions regardless of the influence of external negative factors; compliance of mechanism and periodicity of indexation of labour pension with index of consumer prices rising.

Keywords: social justice, state regulation, equality, pension, pension reform, pensions, savings element.

Згідно з Конституцією Україна є соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток особистості. Втілення в життя цього завдання – один з основних конституційних обов'язків держави, але це той ідеал, який поки ніде у світі не реалізований на практиці в повному обсязі.

Перед суспільством постало завдання щодо виявлення чітких критеріїв, які дозволяють визначити ступінь соціальної справедливості пенсійної реформи, зокрема реформи державного (обов'язкового) пенсійного страхування. Така необхідність обумовлена тим, що, незважаючи на декларовані переваги реформи, як експерти, так і велика частина населення впевнені, що державні інтереси часто ставляться вище за індивідуальні інтереси пересічних громадян.

Проведення пенсійної реформи в Україні відкладається, повідомив міністр соціальної політики Павло Розенко в одному з інтерв'ю. За словами міністра, у Міжнародному валютному фонді вважають, що урядовий проект потребує доопрацювання. Більш того, на думку фахівців МВФ, реалізація проекту має супроводжуватися глибоким реформуванням солідарної пенсійної системи, що, як підкреслив П. Розенко, неможливо без підвищення пенсійного віку [8]. Міністр упевнений, що політичні та соціальні наслідки даного кроку переважають його економічний ефект. Намагаючись вирішити соціально-економічні проблеми,

держава нерідко перекладає на плечі громадян негативні наслідки перетворень, не надаючи необхідних умов для їх захисту. Тим самим конституційні положення про найвищу цінність людини, її права і свободи перетворюються на декларації. У суспільстві виникає недовіра до державної соціальної політики, до влади, що проводить реформи, наростає соціальна напруженість та інші негативні явища. У громадян виникають сумніви в справедливості прийнятих рішень і наданих раніше обіцянок. Дискусія навколо реформування пенсійної системи, введення нагромаджувальної системи триває. Це обумовлює актуальність визначеної проблеми.

Теоретико-методологічні основи організації пенсійної системи відображено в наукових працях таких відомих вітчизняних вчених, як В. Гесць, Н. Борецька, Т. Кір'ян, М. Кравченко, Е. Лібанова, О. Мартякова, Б. Надточій, В. Новіков, О. Новікова, О. Палій, В. Скуратівський, Л. Шаульська, В. Яценко та ін.

Мета статті – проаналізувати можливість забезпечення соціальної справедливості за допомогою системи обов'язкового пенсійного страхування.

Термін «справедливість» має багатогранне значення. Це категорія морально-правової і соціально-економічної свідомості конкретної історичної епохи.

Як визначено в Енциклопедії державного управління, «соціальна справедливість (англ. – Social Justice, лат. Justitia – зв'язок із законом) – одна з фундаментальних цінностей суспільного життя, що ґрунтується на засадах єдності інтересів суспільства і особи, врівноваженості в соціальних відносинах прав і обов'язків людей» [9, с. 556]. «Соціальна справедливість в економічному аспекті виражає реальні процеси обміну і розподілу, способи громадського, колективного та особистого привласнення життєвих умов, вироблених або знайдених у природі. Як система вона містить насамперед різноманітні відносини взаємного, обмінного, розподільного характеру, а також існуючі в суспільстві або соціальній групі цінності, на базі яких складаються і легітимізуються зазначені відносини» [3, с. 76] (переклад наш. – В. В.).

Основна вимога соціальної справедливості, що полягає у встановленні прямої функціональної залежності між тим, що окрема людина чи інший соціальний суб'єкт дає суспільству та іншим людям, і тим, що ця людина або об'єкт отримує від інших, породжує класову боротьбу та ідеологічні конфлікти [3, с. 67 – 69]. З майже завжди наявної розбіжності кількісних і якісних параметрів внеску та отримання впливає, що їх вартісна оцінка має лише приблизні, а не абсолютно точні результати. Завдання державного управління в контексті забезпечення соціальної справедливості полягає в мінімізації елементів випадковості розподілу, у розширенні юридичного і водночас політичного контролю за його процесом, інститутами, процедурами. Але викладене трактування соціальної справедливості не вичерпує різноманіття підходів. Так, у низці випадків отримання благ не залежить від особистого внеску, але є соціально виправданим. Мова йде про утримання непрацездатної частини населення. Це визнається справедливим, оскільки категорія соціальної справедливості виражає не тільки кількісний аспект суспільних відносин, але й таке поняття, як гідність особистості [3, с. 214 – 215].

Л. С. Мамут вважає, що право не є інструментом для втілення соціальної справедливості (фактичної рівності). Надання людині безоплатної соціальної допомоги державно-організованим суспільством («колективним громадянином») відбувається не за логікою еквівалентного обміну, тобто не на засадах права [4]. Р. Р. Яновський підкреслює, що нижній рівень добробуту повинен бути гідний людини, а верхній не повинен обмежуватися будь-якою межею доходів. У цьому

### *Public administration mechanisms*

---

випадку здібності кожного реалізуються повною мірою, а нижній рівень добробуту вищий, ніж при зрівнянні соціальної рівності, що сковує ініціативу і мотивацію. Таку концепцію соціальної справедливості Р. Р. Яновський вважає оптимальною як для розвитку, так і для соціальної безпеки [10].

Соціальна справедливість – це той принцип розподілу, який надає кожній соціальній групі належні їй права, особливо в можливості економічного і культурного існування на виразно встановленому рівні (стандарті). Аналіз поняття справедливості в розрізі історичних епох показує, що це сукупність суспільних понять про належне, яке частково формується правом (законодавчими актами), побутом (мораллю) і релігією. Тому кожній епосі відповідає своє поняття про справедливість. Поняття «справедливість» може формуватися тільки в людському суспільстві, яке постійно змінюється, переходячи від однієї історичної формації до іншої.

У сучасному соціально-політичному розумінні справедливість – це поняття про належне, що містить у собі вимогу відповідності:

- між практичною роллю різних соціальних верств, груп та індивідів у житті суспільства та їх соціальним становищем;
- між правами і обов'язками, працею і винагородою, заслугами і суспільним визнанням, злочином і покаранням.

Класичне визначення сутності та атрибутів справедливості дав К. Поппер. Під справедливістю він мав на увазі:

- рівний розподіл тягаря громадянства, тобто тих обмежень свободи, які необхідні для суспільного життя;
- рівність громадян перед законом, звісно тоді, коли закони не підтримують і не засуджують окремих громадян, груп чи класів;
- безвідносність громадянства;
- рівне користування перевагами (а не лише обмеженнями), які держава може запропонувати громадянам [7].

В економічній науці під справедливістю розуміють рівність громадян при розподілі обмежених ресурсів [6]. Прийнято розрізняти:

- арифметичну справедливість – усім порівну;
- пропорційну справедливість, що відповідає встановленим умовам;
- ринкову справедливість, що передбачає наявність природної нерівності.

Соціальна справедливість у сфері економіки передбачає відповідність економічних відносин (головним чином відносин розподілу), що склалися в суспільстві, уявленням про благо, суспільним потребам і інтересам. У різні історичні епохи вважався справедливим розподіл благ залежно від таких критеріїв:

- за статусом народження (аристократ, вільний плебей, раб);
- за положенням (чиновник, простолюдин);
- за майном (власник, пролетар);
- за працею (найманий працівник).

На сьогодні в суспільній свідомості громадян склалися три основні критерії соціальної справедливості: зрівняльний, ринковий (розподіл доходів за факторами виробництва) і трудовий.

У практичному сенсі ідеї справедливості отримали відображення в концепції соціально орієнтованої економіки та соціальної відповідальності бізнесу. Соціальна орієнтація економіки передбачає:

- досягнення раціонального рівня споживання для більшої частини населення, тобто запобігання зростання бідності; таке скорочення

диференціації споживання благ і послуг, за якого зберігаються стимули до праці і підприємництва;

- створення умов для кваліфікованої творчої праці, тобто скорочення до мінімуму застосування важкої фізичної праці і шкідливих виробництв;
- формування ефективної системи соціального захисту населення, заснованої на страховому та податковому фінансуванні.

Об'єктивні труднощі побудови в Україні соціально орієнтованої економіки зумовлені такими чинниками:

1) відставанням від сучасного технічного рівня низки галузей (особливо сільського господарства), що не дозволяє в необхідних обсягах задовольняти потреби населення;

2) нераціональною структурою економіки, недостатнім розвитком галузей, орієнтованих на споживчий ринок;

3) збереженням бюрократичних традицій управління;

4) переважанням в суспільній поведінці пасивних форм адаптації до ринкових відносин.

Що стосується правового аспекту поняття «справедливість», то нерозривний зв'язок справедливості, рівності і права підкреслює більшість сучасних правознавців, які вважають, що рівність можливостей повинна пронизувати всю систему загальнообов'язкових правових норм [3; 5].

Правова рівність означає відсутність обмежень прав і свобод за ознаками походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, віку, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання та ін. Прояв справедливості в сучасних умовах не повинний зводитися тільки до рівності прав і свобод, до встановлення рівних обов'язків та засад відповідальності, рівності перед судом. Відсутність у системі правових норм диференціації за низкою значущих для суспільства обставин (наприклад, зниження пенсійного віку для осіб, які працювали в шкідливих умовах праці, включення до страхового стажу періоду військової служби, догляду за дитиною віком до 1,5 років) не дає підстави говорити про соціально справедливу державу. Розумна диференціація, що враховує інтереси тих категорій населення, які не можуть реалізувати загальну для всіх правову норму, – це, безсумнівно, один із проявів соціальної справедливості в праві.

Соціальна справедливість в умовах ринку, крім рівності можливостей, повинна включати й інший важливий компонент – державний соціальний захист і допомогу непрацюючим, малозабезпеченим людям, тобто державні гарантії для тих, хто за об'єктивними причинами (вік, стать, сімейні обставини тощо) випадає із конкурентних умов, нездатний самостійно забезпечити гідне життя в умовах ринкової економіки. Реалізація ефективних державних соціальних програм повинна гарантувати цивілізовані умови життя для кожної людини на рівні, не нижчому за законодавчо встановлений прожитковий мінімум. Для працездатних же членів суспільства мають бути створені рівні можливості для того, щоб вони могли заробляти достатні доходи для повноцінного життя.

Соціальна справедливість є основоположним принципом мирного та благополучного співіснування як у самих країнах, так і між різними країнами. Для Організації Об'єднаних Націй прагнення соціальної справедливості є центром її глобальної місії зі сприяння розвитку та поваги людської гідності. Прийняття Міжнародною організацією праці Декларації про соціальну справедливість з метою справедливої глобалізації є лише одним із прикладів, що свідчать про прихильність

### *Public administration mechanisms*

---

системи Організації Об'єднаних Націй до забезпечення соціальної справедливості. У декларації наголошується на гарантії досягнення справедливих результатів для всіх через посередництво забезпечення зайнятості, соціального захисту, соціального діалогу та основоположних принципів і прав на робочому місці.

Наприкінці 2007 р. Генеральна Асамблея проголосила 20 лютого Всесвітнім днем соціальної справедливості, що відзначається щорічно починаючи з 2009 р. Вона також запропонувала всім державам-членам присвятити цей спеціальний день проведенню на національному рівні конкретних заходів відповідно до цілей і завдань Всесвітньої зустрічі на вищому рівні в інтересах соціального розвитку та двадцять четвертої спеціальної сесії Генеральної Асамблеї. Усі заходи повинні сприяти подальшому нарощуванню зусиль міжнародного співтовариства у сфері викорінювання убогості, забезпечення повної зайнятості, гідної роботи, рівноправності чоловіків і жінок, соціального добробуту та соціальної справедливості для всіх [1].

Про втілення в життя ідеї соціальної справедливості в усьому її різноманітті можна буде говорити тільки тоді, коли кожній людині буде надана можливість забезпечити собі гідний рівень життя. Якщо скористатися термінологією І. Канта, то в сучасних умовах гідний рівень життя повинен розглядатися як той «категоричний імператив», який відображає сутність усіх концепцій справедливості [2].

Забезпечення гідного життя – першочергове завдання, що стоїть перед українською державою, незважаючи на те що вона намагається мінімізувати витрати на соціальну сферу. На жаль, у 90-х рр. минулого сторіччя державою була обрана жорстка ліберальна модель соціально-економічних перетворень, орієнтована на досвід таких країн, як США, Канада, Австралія. Видається, що з урахуванням 70-річного досвіду соціалістичного існування такий підхід не відповідав суспільній свідомості та очікуванням. Слід також узяти до уваги досвід Швеції та інших Скандинавських країн, які зводять турботу держави про рівень життя своїх громадян у ранг національної культури.

Від рівня доходів сім'ї, місця (місто або сільська місцевість), соціального середовища проживання і низки інших чинників залежить вільний розвиток особистості, можливості реалізації її життєвого потенціалу. Важливо знайти ту «золоту» середину, яка, з одного боку, дозволяє громадянам виражати свою індивідуальність, тобто бути повністю вільними в межах закону, а з іншого – відчувати на собі ефективність заходів соціального захисту і не в останню чергу обов'язкового пенсійного страхування.

Реформування системи обов'язкового пенсійного страхування повинно ґрунтуватися, насамперед, на інтересах громадян, а вже потім – економічних та політичних пріоритетах держави (зокрема, геополітичних). Рівень соціальних гарантій не повинен знижуватися, якими б «благими намірами» це не пояснювалося. Передбачуваність дій законодавця, розумні зміни чинного законодавства, в основі яких лежить благо громадян, створюють упевненість у дієвості соціальних норм, що гарантує незмінність офіційно визнаного статусу, збереження розумної стабільності правового регулювання, точності і конкретності правових норм. Невизначеність змісту правової норми не може забезпечити її однаково розуміння. Вона створює можливість для зловживання повноваженнями з боку виконавчої влади, породжує суперечливу правозастосовну практику, послаблює гарантії захисту конституційних прав і свобод, може призвести до свавілля, а отже, до порушення принципів рівності, а також верховенства закону.

Реформи повинні здійснюватися таким чином, щоб був забезпечений принцип

довіри громадян до закону і дій держави. Довіра громадян до закону – це та основа, без якої не може існувати соціально-правова держава. Особливо ретельно підготовленими, аргументованими і співвідносними з реальним життям повинні бути акти у сфері пенсійного забезпечення. Це пов'язано з тим, що будь-які прорахунки і недоробки законодавця негативно позначаються на становищі соціально незахищених груп населення. Тому перетворення, які проводяться в країні, повинні бути не тільки економічно прораховані, але й виважені з точки зору соціальної справедливості. Будь-які помилки законодавця будуть підривати авторитет держави, віру у справедливість влади і готувати підґрунтя для соціального незадоволення. Під час впровадження реформ необхідно надавати громадянам можливість адаптуватися до внесених змін за допомогою встановлення тимчасового регулювання.

На жаль, багато нововведень пенсійної реформи викликають сумніви як у населення, так і у експертів. До положень, які викликають негативну реакцію з боку громадян, можна віднести: підвищення пенсійного віку, адже не зроблено кроків для продовження і підвищення тривалості життя в Україні [8]; підвищення на 5 років страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за вислугу років; складність розрахунку трудової пенсії; низькі фактичні розміри трудових пенсій, що не дозволяють мати гідний рівень життя; індексацію, що не відповідає рівню зростання цін; недоліки в системі індивідуального персоналізованого обліку; часті зміни пенсійного законодавства та ін.

Необхідно підкреслити, що соціальна справедливість як категорія свідомості не може бути повною мірою описана точними кількісними характеристиками. Водночас деякі соціально-економічні показники, що характеризують державну систему обов'язкового пенсійного страхування, певною мірою відображають уявлення про соціальну справедливість, що сформувалися в суспільній свідомості. До таких показників належить: відповідність мінімальної трудової пенсії прожитковому мінімуму пенсіонера; еквівалентне заміщення втраченого заробітку або трудового доходу сплаченими страховими внесками; стабільна (регулярна) виплата пенсії незалежно від впливу зовнішніх негативних факторів; відповідність механізму та періодичності індексації трудової пенсії індексу зростання споживчих цін.

#### **Список використаних джерел / List of references**

1. **20 лютого** – День соціальної справедливості : Режим доступу : [trostyanets-vlada.gov.ua/index.php?Itemid=147&catid=130:2011-01-11-06-17-26&id=3630:20](http://trostyanets-vlada.gov.ua/index.php?Itemid=147&catid=130:2011-01-11-06-17-26&id=3630:20) — —&option=com\_content&view=article [20 liutoho – Den sotsialnoi spravedlyvosti : Rezhym dostupu : trostyanets-vlada.gov.ua/index.php?Itemid=147&catid=130:2011-01-11-06-17-26&id=3630:20 — —&option=com\_content&view=article].

2. **Кант І.** Метафізика нравов в двух частях / Иммануил Кант // Сочинения в шести томах. Т. 4, ч. 2 / под общ. ред. В. Ф. Асмуса [и др.]. – М. : Мысль, 1965. – 478 с. [Kant I. Metafizika npravov v dvuh chastyakh / Immanuel Kant // Sochineniya v shesti tomah. T. 4, ch. 2 / pod obsch. red. V. F. Asmusa [i dr.]. – М. : Myisl, 1965. – 478 s.].

3. **Мальцев Г. В.** Социальная справедливость и право / Г. В. Мальцев. – М. : Мысль, 1977. – 293 с. [Maltsev G. V. Sotsialnaya spravedlivost i pravo / G. V. Maltsev. – М. : Myisl, 1977. – 293 s.].

4. **Мамут Л. С.** Социальное государство с точки зрения права / Л. С. Мамут / Государство и право. – 2001. – № 7. – С. 5 – 14 [Mamut L. S. Sotsialnoe gosudarstvo s tochki zreniya prava / L. S. Mamut / Gosudarstvo i pravo. – 2001. – № 7. – С. 5 – 14].

5. **Нерсисянц В. С.** Право в системе социальной регуляции / В. Нерсисянц. – М. : Знание, 1986. – С. 37 – 64 [Nersesyants V. S. Pravo v sisteme sotsialnoy regulyatsii / V. Nersesyants. – М. : Znanie, 1986. – С. 37 – 64].

### *Public administration mechanisms*

---

6. **Палмер Т. Дж.** Моральність капіталізму. Те, про що ви не почуєте від викладачів / Т. Дж. Палмер. – Режим доступу : [epi.cc.ua/nravstvennost-kapitalizma-chem-vyi-uslyishite.html](http://epi.cc.ua/nravstvennost-kapitalizma-chem-vyi-uslyishite.html) [Palmer T. Dzh. Moralnist kapitalizmu. Te, pro shcho vy ne pochuiete vid vykladachiv / T. Dzh. Palmer. – Rezhym dostupu : [epi.cc.ua/nravstvennost-kapitalizma-chem-vyi-uslyishite.html](http://epi.cc.ua/nravstvennost-kapitalizma-chem-vyi-uslyishite.html)].

7. **Поппер К.** Открытое общество и его враги. Т. 1 / Карл Поппер ; пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. – М. : Феникс, Междунар. фонд «Культурная инициатива», 1992. – 448 с. [Popper K. Otkryitoe obschestvo i ego vragi. T. 1 / Karl Popper ; per. s angl. pod red. V. N. Sadovskogo. – M. : Feniks, Mezhdunar. fond «Kulturnaya initsiativa», 1992. – 448 s.].

8. **Розенко** повідомив, чому пенсійна реформа відкладається. – Режим доступу : [expres.ua/news/2016/02/13/173250-rozenko-povidomyv-chomu-pensiyna-reforma-vidkladayetsya](http://expres.ua/news/2016/02/13/173250-rozenko-povidomyv-chomu-pensiyna-reforma-vidkladayetsya) [Rozenko povidomyv, chomu pensiina reforma vidkladaietsia. – Rezhym dostupu : [expres.ua/news/2016/02/13/173250-rozenko-povidomyv-chomu-pensiyna-reforma-vidkladayetsya](http://expres.ua/news/2016/02/13/173250-rozenko-povidomyv-chomu-pensiyna-reforma-vidkladayetsya)].

9. **Скурагівський В. А.** Соціальна справедливість / В. А. Скурагівський, О. А. Линдюк // Енциклопедія державного управління : в 8 т. – К., 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова) [та ін.]. – 748 с. [Skurativskiy V. A. Sotsialna spravedyvist / V. A. Skurativskiy, O. A. Lyndiuk // Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : v 8 t. – K., 2011. – T. 1: Teoriia derzhavnoho upravlinnia / nauk.-red. kolehiia : V. M. Kniaziev (spivholova) [ta in.]. – 748 s.].

10. **Яновский Р. Г.** Глобальные изменения и социальная безопасность / Р. Яновский. – М. : Академия, 1999. – 223 с. [Yanovskiy R. G. Globalnyie izmeneniya i sotsialnaya bezopasnost / R. Yanovskiy. – M. : Akademiya, 1999. – 223 s.].

*Надійшла до редколегії 18.02.16*