

УДК 342:347.73:369.5.046

## ПЕРЕДУМОВИ ТА ПРІОРИТЕТИ ЗАПОЗИЧЕННЯ В УКРАЇНІ ДОСВІДУ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇН

Надієнко О.І.

Запорізький національний технічний університет

Досліджено досвід правового регулювання сфери пенсійного забезпечення постсоціалістичних країн. Проаналізовано процес пенсійного реформування Угорщини, Польщі, Латвії, Казахстану. Визначено особливості їх пенсійних систем. Доведено, що вивчення здобутків і прорахунків пенсійної сфери зазначених країн є необхідною умовою успішного реформування в Україні. Сформульовано пропозиції щодо пріоритетних напрямків подальшого розвитку сфери пенсійного забезпечення України.

**Ключові слова:** пенсійне забезпечення, страхування, пенсія, реформа, пенсійна система, пенсіонер, стандарти, гарантії, регулювання.

**Постановка проблеми.** Створення в Україні нефективної системи пенсійного забезпечення (далі – ПЗ), здатної впливати на рівень добробуту мільйонів найбільш незахищених людей, обумовлене багатьма чинниками. Серед них – запровадження позитивного досвіду постсоціалістичних країн, де багаторівнева пенсійна система вже працює і дає позитивні результати. Врахування здобутків зазначених країн є важливим, адже власний досвід України у правовому регулюванні пенсійної сфери є поки що обмеженим. Недостатність уваги до міжнародного досвіду, суперечливість представлених міркувань і полярність запропонованих заходів зумовлюють актуальність досліджень, спрямованих на систематизацію й узагальнення відповідних наявних наробітків і складання рекомендацій щодо вдосконалення механізму правового регулювання ПЗ в Україні. Аналіз зарубіжного досвіду та визначення пріоритетів його запозичення у сучасних трансформаційних умовах набуває особливого значення. Разом з тим запровадження в наших реаліях такого досвіду вважається можливим лише після здійснення ґрунтовних наукових досліджень, проведення експериментів та громадських обговорень. Без цього не варто сподіватися на успіх.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Позитивний досвід пенсійного реформування у постсоціалістичних країнах досліджено у працях

Н. Болотіної, С. Прилипка, С. Сивак, І. Сироти, Б. Сташківа, Б. Стичинського, В. Яценка тощо. Вивчення зазначеного досвіду отримало новий імпульс з початком радикальних соціально-економічних реформ в Україні у роботах О. Зайчук, В. Собченко, Н. Тополенко, І. Ярошенко.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Разом з тим, вивченню досвіду постсоціалістичних країн у сфері ПЗ приділяють увагу в основному економісти або фахівці з державного управління. Юристами ж досвід зазначених держав з утворення багаторівневої результативної пенсійної системи узагальнювався лише у зв'язку з дослідженнями інших, зазвичай суміжних проблем. Вищезазначене й обумовлює необхідність дослідження на сучасному науковому підґрунті.

**Мета статті.** Метою роботи є узагальнення позитивного досвіду постсоціалістичних країн з утворення багаторівневої результативної пенсійної системи з метою його перспективного використання в українських реаліях.

**Виклад основного матеріалу.** Наприкінці минулого – початку нинішнього сторіччя більшість постсоціалістичних країн створила надійні пенсійні системи, визначивши ПЗ як одну з основних своїх функцій. Особливості географічного розташування, економіки, традицій, складу населення обумовлюють особливості національних пенсійних систем. Разом з тим усі країни колишнього соці-

алістичного табору намагаються дотримуватися міжнародно-правових стандартів у сфері ПЗ, наближати рівень соціального захисту до світових стандартів та забезпечувати верховенство соціального законодавства. Останнім часом внаслідок реформування ПЗ зазначених країн набуває все більше спільних рис. У більшості з них формується трирівнева модель ПЗ з поєднанням солідарного та накопичувального компонентів, здійсненням ПЗ державними та приватними органами у загальнообов'язковому та добровільному порядку. Перший рівень оновлених пенсійних систем, як правило, складає солідарна система, де виплачуються пенсії за рахунок обов'язкового державного пенсійного страхування; другий рівень – система накопичувального, часто – професійного страхування; у межах третього рівня населення отримує пенсійні виплати за рахунок добровільних приватних пенсійних накопичень. Важливу роль у додатковому ПЗ відіграють приватні пенсійні програми. При цьому держава завжди відігравала визначальну регуляторно-контрольну роль у перебігу процесу [1, с. 30].

Трирівневі моделі ПЗ, незважаючи на схожі засади їх створення і функціонування, у кожній країні мають принципові відмінності у системах, їх структурі та співвідношенні організаційно-правових форм. При цьому частка добровільного приватного ПЗ є меншою за інші, оскільки використовується найбільш платоспроможним населенням. Стосовно часток обов'язкового пенсійного страхування й додаткового професійного ПЗ, то їх співвідношення визначається відмінностями в концептуальних підходах, що використовувалися при післявоєнному реформуванні пенсійних систем в окремих країнах.

Не зважаючи на всю різноманітність сучасних схем ПЗ, вони так чи інакше виступають різновидами розподільчої (солідарної) або накопичувальної систем. Більш захищеними від ризиків вважаються солідарні системи, які доповнюються накопичувальним сектором. Між цими моделями пенсійних систем є значна кількість проміжних варіантів, більшість з яких націлені на те, щоб послабити вади кожної із систем і посилити їх переваги. Ось чому в багатьох країнах утворилися пенсійні системи, які складаються з трьох рівнів. В. Собченко вважає, що система соціального захисту кожної країни будується відповідно до одного з трьох критеріїв надання допомог, які можна підсумувати у вигляді принципів: «що ти маєш», «що ти зробив», «хто ти є» [2, с. 72].

Пенсійні системи таких постсоціалістичних країн, як Казахстан, Угорщина та Польща збудовані на засадах обов'язкового накопичення і солідарність у них повністю відсутня. Відрізняються й системи державного регулювання у пенсійній сфері. У деяких країнах воно відбувається через загальнодержавні збори, в інших до фінансування залучаються кошти фізичних, юридичних осіб тощо. Причому, як вважають фахівці, «участь держави у фінансуванні не є гарантією успішного соціального захисту» [2, с. 82].

Пенсійний вік у країнах світу також різний, але вищий, аніж в Україні. Погіршення демографічної ситуації призвело до зростання навантаження на працююче населення та, як наслідок, необхідності збільшення пенсійного віку і зростання необхідно-

го для призначення пенсії страхового стажу. Як вважають експерти ООН, найбільш гостро демографічні проблеми постали перед урядом Німеччини, де на одного пенсіонера до 2050 р. припадатиме дві працездатні особи. Україна ж за цим показником перебуває за межею критичного рівня [1, с. 44]. Поетапне підвищення пенсійного віку в Україні розглядаємо як об'єктивно обумовлену найближчу перспективу реформування. Пенсійний вік чоловіків у більшості постсоціалістичних країн дорівнює 62–65 років, у жінок за загальним правилом є меншим від чоловіків на 2–5 років, складає 57–63 роки та в окремих країнах (Словаччина, Чехія) залежить від кількості дітей.

Система державного регулювання соціального захисту країн орієнтована на забезпечення соціальних гарантій. При цьому країнам доводиться вирішувати такі проблеми, як значне збільшення витратків пенсійного страхування (у зв'язку з несприятливою демографічною ситуацією); складність забезпечення своєчасного та повного внесення страхових внесків; неефективність контролю при управлінні фондами соціального страхування через механізм соціального партнерства. Фахівці називають такі типи моделей ПЗ, що їх створено у постсоціалістичних країнах: 1) чилійська, яка характеризується сплатою внесків лише працівниками; 2) угорська, за якою сплата внесків як на обов'язкове солідарне пенсійне страхування, так і на недержавне накопичувальне ПЗ здійснюється за пенсійними схемами з визначеними внесками; 3) латвійська – з умовно-накопичувальними рахунками; 4) польська, що доповнює попередню модель. Внески сплачуються до приватних фондів, з яких платники отримують реальний інвестиційний дохід; 5) російська, що складається з базової пенсії для всіх громадян, та додаткових пенсійних виплат за рахунок інвестування пенсійних активів [2, с. 62].

При побудові української пенсійної системи може стати у нагоді досвід реформування пенсійних систем країн Центральної та Східної Європи, де у 90-х роках ХХ ст. було суттєво оновлене пенсійне законодавство. Адже наші країни мають географічну спорідненість, до того ж із більшістю з них Україна довгий час належала до спільної економічної та політичної системи. Звернемося до найбільш цікавого досвіду ПЗ у постсоціалістичних країнах.

Однією з перших країн колишнього соціалістичного табору, яка розпочала перетворення розподільчої системи ПЗ в накопичувальну, була Угорщина. Нове пенсійне законодавство, зокрема Закони 1997 р. «Про пенсію за соціальним страхуванням», «Про приватну пенсію і приватні пенсійні каси» та «Про осіб, які мають право на соціальне забезпечення та приватну пенсію, а також про внески, які підлягають сплаті для покриття вартості послуг» передбачило підвищення пенсійного віку та відмову від пільгового ПЗ. Планується впровадження накопичувальної системи, протягом перехідного періоду зберігають силу норми раніше діючого пенсійного законодавства. Угорська пенсійна система має низку багатосторонніх, здебільшого побічних гарантій, які стосуються правового регулювання питань управління активами пенсійних кас, умов фінансових операцій та суворого державного нагляду.

Реалізація захисту прав учасників пенсійних програм здійснюється через механізми запровадження системи державного регулювання приватних пенсій. До створення пенсійних кас третього, добровільного рівня, у 1993 р. урядом було створено Державний орган нагляду за діяльністю пенсійних кас – адміністративний орган, підпорядкований Міністерству фінансів [4, с. 425]. Міністерство має резервні кошти для здійснення вчасних пенсійних виплат.

Дореформена пенсійна система Польщі була схожою на радянську, будувалась за тими ж принципами та мала подібний механізм функціонування. Починаючи реформу, польські фахівці вивчали досвід пенсійних реформ в країнах Латинської Америки та Швеції. Наслідком реформування стало запровадження трирівневої системи ПЗ. За Законами «Про систему соціального страхування» та «Про пенсії з Фонду соціального страхування» 1998 р. здійснено поступовий перехід до накопичувальної пенсійної системи, змінено порядок розрахунку пенсій та введено паритетність сплати страхових внесків роботодавцем і застрахованим. Зберігає чинність Закон 1975 р. «Про забезпечення у зв'язку з трудовим каліцтвом та професійним захворюванням». У 1999 р. запроваджено перехід на автоматизовану систему персоналізованого обліку внесків. Змінено формулу обчислення пенсій, створено умовні рахунки для розміщення сум, на які мав право кожен працівник до 1991 р. Завдяки новій системі обліку відпала потреба у трудових книжках. Певний рівень пенсії, яка сплачується у обов'язковій державній солідарній розподільній системі, залежить від страхового стажу пенсіонера. Другий рівень представлений обов'язковою накопичувальною системою, яка знаходиться у приватному управлінні та працює за принципом фондування. Третій рівень – недержавне ПЗ, що забезпечує вищий рівень доходу, – складають добровільні професійні пенсійні програми, засновниками яких є роботодавці. До них застосовується пільговий податковий режим для внесків на соціальне страхування [5, с. 174].

Латвія першою серед країн колишнього СРСР просунулась у напрямку пенсійного реформування. Досвід Латвії може бути корисним, бо має позитивні результати. Її пенсійна система трирівнева. Солідарну систему замінено на систему умовно накопичувальних визначених внесків [6, с. 35], що й вважається першим рівнем пенсійної системи. За першим рівнем надаються пенсії за віком, по інвалідності та у разі втрати годувальника. Для обрахування пенсій враховується розмір пенсійного капіталу застрахованої особи, який складається із зареєстрованої суми персоналізованих страхових внесків та щорічного приросту капіталу. Другий рівень пенсійної системи – накопичувальний. Юридичною базою функціонування третього рівня є Закон «Про приватні пенсійні фонди». На цьому рівні громадяни мають можливість створювати приватні накопичення у приватних фондах.

Найрадикальніші перетворення у галузі переходу до накопичувальної системи серед країн колишнього СРСР демонструє Казахстан. Закон про добровільне ПЗ у країні було прийнято у 1996 р. Нова пенсійна система викликала недовіру на-

селення, а добровільне забезпечення, всупереч очікуванням, не набуло популярності. Тому вже в наступному році було прийнято рішення про примусове утримання 10% із заробітку працюючих за умови гарантії повернення цих коштів у разі виходу на пенсію. Сьогодні в Казахстані успішно діють накопичувальні пенсійні фонди, компанії з управління активами, значна частина банків залучена до обслуговування фондів. Майже все працездатне населення бере участь у накопичувальній системі. Водночас фахівці відмічають існуючу недовіру населення до пенсійної системи, відсутність чіткого механізму виплат і високий рівень корупції, що штовхає вкладників шукати можливості, навіть незаконні, вилучення пенсійних накопичень до досягнення пенсійного віку [1, с. 42]. У цілому ж пенсійна система Казахстану має багато спільного з пенсійною системою України.

Таким чином, зміни соціально-економічних умов, що відбулися у багатьох країнах, обумовили реформування пенсійної сфери. Разом з тим було збережено низку норм і актів, що діяли ще за соціалістичних часів. Останнє дало змогу забезпечити поступовість у пенсійному реформуванні та наблизенні до європейських стандартів. Україна ж, як стверджують фахівці, «опинившись перед необхідністю розбудови нової системи соціального захисту, з початку 90-х років до сьогоднішніх днів практично відмовилася від старої нормативно-правової бази, яка регулювала відносини у соціальній сфері» [2, с. 84]. Практично знову будувалась система державного регулювання пенсійної сфери.

Нинішній курс України на євроінтеграцію обумовлює застосування досвіду постсоціалістичних країн, зокрема щодо запровадження рівнів у пенсійній системі, конкуренції у приватному ПЗ, використання ресурсів підприємств у ПЗ працівників, забезпечення високих стандартів людині, яка чесно сплачувала податки та збори, наблизення національного законодавства до європейських стандартів. Погоджуємось із точкою зору І. Ярошенко, що в процесі інтеграції слід врахувати наступні обставини: а) соціально-економічне становище України ускладнює запровадження механізмів соціального захисту. Йдеться про відсутність специфічного досвіду управління, традицій і належного механізму суспільного контролю за діяльністю інститутів, що розпоряджаються пенсійними коштами; б) відсутність розвинених фінансових ринків та інфраструктури, інструментів довгострокового інвестування, високі ризики створюють ситуацію, коли встановлення численних обмежень може унеможливити ефективну діяльність фондів; в) запровадження апробованих у світі механізмів слід здійснювати за умови своєчасності та опрацьованості необхідних документів і заходів, зокрема проведення відповідних експериментів та аналізу їх результатів [5, с. 180]. Застосування досвіду постсоціалістичних країн при вирішенні проблем ПЗ України є, безумовно, цінним і важливим, адже Україна ще не має власного досвіду регулювання пенсійної сфери і дієвих механізмів контролю за діяльністю органів, що розпоряджаються пенсійними коштами. Однак запозичення іноземного досвіду потребує апробації, експериментування з ґрунтовним та неупередженим

аналізом результатів з урахуванням національних особливостей.

**Висновки і пропозиції.** Дослідження передумов та пріоритетів запозичення в Україні пенсійного досвіду постсоціалістичних країн дозволило сформулювати висновки.

1. З'ясовано, що зміни соціально-економічних умов, які відбулися у постсоціалістичних країнах, обумовили запровадження новацій у ПЗ, подальший розвиток його державного регулювання. Разом з тим було збережено низку норм і актів, що діяли ще за соціалістичних часів. Останнє дало змогу забезпечити поступовість у пенсійному реформуванні та наблизенні до європейських стандартів. Держави докладають значних зусиль, щоб зробити пенсійні системи максимально ефективними. При цьому жодний підхід до розв'язання пенсійних проблем не можна вважати ідеальним.

2. Встановлено, що показником дієвості систем ПЗ можна вважати відповідність міжнародно-правовим стандартам. Усі країни колишнього соціалістичного табору намагаються наблизити рівень соціального захисту до зазначених стандартів та забезпечувати верховенство соціального законодавства. Україна, обравши шлях євроінтеграції, має йти тим же шляхом, поступово наближуючи своє законодавство до міжнародних правових актів.

3. Доведено, що внаслідок реформ відбувається поступовий перехід до багаторівневих пенсійних систем: від солідарних систем з установленими виплатами до накопичувальних з установленими внесками. Проте, незважаючи на реформи, солідарні системи в постсоціалістичних країнах продовжують доминувати, забезпечуючи пенсіонерам недостатні, але гарантовані виплати. При цьому в солідарній системі збільшується тривалість трудового/страхового стажу, необхідного для призначення пенсії, а також кількість років, за які враховується заробіток. Пенсійний вік поступово зростає та зрівнюється для обох статей. Правове регулювання пенсійної сфери здійснюється через окремі правові акти, що регулюють виплати у всій системі або окремих її складових.

4. Підтверджено, що нинішній курс України на євроінтеграцію обумовлює застосування досвіду постсоціалістичних країн, зокрема щодо запровадження рівнів у пенсійній системі, конкуренції у приватному ПЗ, використання ресурсів підприємств у ПЗ працівників, забезпечення високих стандартів людині, яка сплачувала податки та збори, наблизення національного законодавства до європейських стандартів. Разом з тим вважається, що запозичення іноземного досвіду потребує експериментування, апробації, з ґрунтовним аналізом результатів з урахуванням національних особливостей.

## Список літератури:

1. Тополенко Н. М. Державне регулювання розвитку системи пенсійного страхування в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Тополенко Надія Михайлівна. – Запоріжжя, 2007. – 185 с.
2. Собченко В. В. Трансформація системи державного управління соціальним захистом населення: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / Собченко Валентина Валентинівна. – Х., 2005. – 209 с.
3. МакТаггарт Г. Пенсійні системи країн світу: порівняльний аспект / Г. МакТаггарт // Людина і праця. – 2004. – № 7. – С. 61–67.
4. Карлін М. І. Фінанси країн Європейського Союзу: навч. посіб. Рекомендовано МОН / Карлін Микола Іванович. – К.: Знання, 2011. – 639 с.
5. Ярошенко І. С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ярошенко Ірина Станіславівна. – К., 2006. – 221 с.
6. Яценко В. В епіцентрі пенсійної реформи – Латвія, Угорщина, Польща / В. Яценко, М. Вінер // Україна: аспекти праці. – 2000. – № 3. – С. 35–39.

**Надиенко Е.М.**

Запорожский национальный технический университет

## ПРЕДПОСЫЛКИ И ПРИОРИТЕТЫ ЗАИМСТВОВАНИЯ В УКРАИНЕ ОПЫТА ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАН

### Аннотация

Исследован опыт правового регулирования сферы пенсионного обеспечения постсоциалистических стран. Проанализирован процесс пенсионного реформирования Венгрии, Польши, Латвии, Казахстана. Определены особенности их пенсионных систем. Доказано, что изучение достижений и просчетов пенсионной сферы указанных стран является необходимым условием успешного реформирования в Украине. Сформулированы предложения по приоритетным направлениям дальнейшего развития сферы пенсионного обеспечения Украины.

**Ключевые слова:** пенсионное обеспечение, страхование, пенсия, реформа, пенсионная система, пенсионер, стандарты, гарантии, регулирование.

**Nadiyenko O.I.**

Zaporizhzhia National Technical University

## **BACKGROUND AND PRIORITIES OF BORROWING THE PENSION SYSTEM EXPERIENCE OF POST-SOCIALIST COUNTRIES IN UKRAINE**

### **Summary**

The research deals with legal regulation experience in the field of pension system of post-socialist countries. The process of pension reforming in Hungary, Poland, Latvia, and Kazakhstan has been analyzed. The features of their pension systems have been defined. The author proves that a thorough study of achievements and failures in the pension system of these countries is the prerequisite for the successful reform in Ukraine. The suggestions on the priority directions of the further development in the field of pension system of Ukraine have been made.

**Keywords:** pension providing, insurance, pension, reform, pension system, pensioner, standards, guarantees, regulation.