



ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Грина Юрїївна МИХАЙЛОВА,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права,
ira@univer.km.ua

УДК 349.3 (477)

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗА ВІКОМ У ПЕРІОД НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ

Досліджено особливості розвитку законодавства про пенсійне забезпечення за віком у період здобуття Україною незалежності; охарактеризовано три концептуальні реформи пенсійного законодавства в Україні; здійснено аналіз змісту нормативно-правових актів, прийняття яких сприяло реформуванню та зміні пенсійної системи України, запровадженню нової трирівневої системи пенсійного страхування, яка синхронізується з нормами європейського законодавства, в тому числі з питань, що стосуються пенсійного віку, обчислення страхового стажу, розміру пенсії за віком; виявлено низку проблем, що заважають забезпечити належний рівень матеріального забезпечення пенсіонерів, які отримують пенсію за віком; визначено етапи становлення, формування, розвитку та вдосконалення пенсійного забезпечення за віком у сучасній солідарній пенсійній системі.

Ключові слова: пенсійний вік, пенсійне забезпечення за віком, реформування, розвиток пенсійного забезпечення, солідарна пенсійна система, страховий стаж.

Після здобуття незалежності перед Україною постала нагальна потреба розробки національного законодавства з соціального забезпечення, зокрема назріло питання зміни інституціональних засад пенсійної системи, які відповідали б сучасним ринковим відносинам, забезпечували кращу соціальну захищеність непрацездатних осіб, адже у зв'язку зі своєю масштабністю пенсійна система відіграє важливу роль у соціально-економічному, суспільно-політичному житті країни та фінансово-бюджетній сфері держави. Вона органічно пов'язана з системою заробітної плати, податковою системою, становищем ринку праці і, крім того, з демографічною ситуацією у країні [1, с. 12].

Окремі аспекти пенсійного забезпечення висвітлювалися у працях таких науковців, як Н. Б. Болотіна, Н. П. Коробенко, Т. В. Кравчук, І. В. Оклей, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилишко, С. М. Синчук, С. О. Сільченко, І. М. Сирота, А. В. Скоробагатько,



Б. І. Сташків, М. М. Шумило, В. В. Яценко та ін. Але, попри те, що ґенезі пенсійного законодавства приділено належну увагу, правове регулювання пенсійного забезпечення за віком у період незалежності України потребує додаткового аналізу, особливо на сучасному етапі реформування пенсійної системи.

Метою статті є аналіз особливостей пенсійного забезпечення за віком у період незалежності України та визначення етапів розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення за віком.

У період незалежності пенсійне законодавство розвивалося досить динамічно та фактично зазнало трьох концептуальних реформ. Перша реформа пенсійного законодавства розпочалась у 90-х роках і була обумовлена необхідністю удосконалення, в першу чергу, раніше чинного законодавства (яке зберігало класовий характер та інші елементи соціальної несправедливості), а також принциповими змінами політичних і економічних відносин у суспільстві [2, с. 84].

Так, 5 листопада 1991 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про пенсійне забезпечення”, який частково діє й до сьогодні. Цей Закон майже нічим не відрізнявся від Закону СРСР 1990 року, тобто деякі норми українського пенсійного законодавства залишилися ще з радянських часів. Істотно збільшилась кількість пільгових категорій пенсіонерів, які одержали право на достроковий вихід на пенсію. Віковий пенз для виходу на пенсію за віком на пільгових умовах знижувався від 5 до 15 років для більше як двадцяти категорій працівників. Недоліком вказаного Закону було й залишається те, що він не враховував демографічного чинника, тобто процесу старіння населення.

Подальшим нормативно-правовим актом, який був спрямований на удосконалення пенсійного забезпечення в Україні та передбачав засади формування в Україні загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, стали Основи законодавства про загальнообов’язкове державне соціальне страхування [3]. Так, у ст. 4 серед видів загальнообов’язкового державного соціального страхування було визначено пенсійне страхування. Виходячи зі змісту п. 1 ч. 1 ст. 25, пенсії за віком є видом матеріального забезпечення пенсійного страхування, й досягнення пенсійного віку визначалося умовою надання матеріального забезпечення особам за загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням (ст. 26). Таким чином, цим документом було закладено нову форма пенсійного забезпечення за віком для покращення в подальшому життєвого та фінансового рівня пенсіонерів. Однак Основи законодавства про загальнообов’язкове державне соціальне страхування були прийняті “на перспективу”, тому будь-яких позитивних змін у практичному аспекті для більшості пенсіонерів не відбулось.

Відголоском прийняття Закону України “Про пенсійне забезпечення” стало суттєве фінансове навантаження на Пенсійний Фонд України, адже вадою пенсійної системи була не виправдана значна диференціація (пільговість), яка виявлялася в особливих умовах виходу на пенсію значної кількості категорій населення. Тому був прийнятий Указ Президента України № 291/98 від 13 квітня 1998 р. “Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні” [4]. Цим документом було визначено низку проблем, зокрема щодо пенсійного забезпечення за віком: низький рівень пенсійного забезпечення; майже відсутня диференціація розмірів пенсій; наявність значних переваг і пільг у пенсійному забезпеченні окремих категорій працівників при однаковому рівні відрахувань на пенсійне забезпечення; несвоєчасна сплата страхового збору (внесків) до Пенсійного фонду України, що спричинило заборгованість з виплати пенсій. Варто відмітити, що цей Указ мав декларативний характер, оскільки більшість завдань, які передбачались у ньому, так і не були виконані, що знову ж таки не сприяло прогресивному розвитку соціального забезпечення в Україні.

Абсолютно інший підхід до структури системи пенсійного забезпечення вперше передбачався в Указі Президента від 24 травня 2000 р. № 717/2000 “Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року” [5], який у подальшому повинен був позитивно вплинути на матеріальне забезпечення всіх пенсіонерів, у тому числі і тих, які отримували пенсії за віком. Норми Указу визначали запровадження трирівневої



системи пенсійного забезпечення, оскільки до 2004 року в Україні діяло однорівневе пенсійне забезпечення — солідарна система. Таким чином, були зроблені перші кроки для підвищення рівня життя пенсіонерів та для забезпечення належного фінансового функціонування пенсійної системи, оскільки саме за допомогою запровадження багаторівневої пенсійної системи більшість європейських країн змогла забезпечити соціальну захищеність непрацездатних членів суспільства. Тому вже 14 вересня 2000 р. Указом Президента України № 1072 було схвалено програму інтеграції України до Європейського Союзу [6], тобто визначалися основи нового вітчизняного пенсійного законодавства відповідно до міжнародних стандартів.

У період реформування пенсійного забезпечення видавалися й інші нормативно-правові акти та акти глави держави, які сприяли докорінним змінам у пенсійній системі України. Одним з таких документів було послання Президента України від 10 жовтня 2001 р. № 1-14/1349 “Про основні напрямки реформування системи пенсійного забезпечення населення України” [7], яким визначалася мета реформування пенсійної системи — забезпечення належного рівня життя людей на засадах соціальної справедливості, гармонізації відносин між поколіннями та сприяння економічному зростанню. У цьому контексті визначалось, що найбільш прийнятною для України є багаторівнева пенсійна система, і передбачалося здійснити пенсійну реформу за трьома напрямками: реформування солідарної системи, створення обов’язкової накопичувальної системи та розвиток системи добровільних накопичень.

Водночас, не зважаючи на те, що на законодавчому рівні передбачались суттєві зміни, у країні продовжували ускладнюватися демографічні проблеми, що негативно впливали на фінансову стабільність пенсійної системи. На думку В. Яценка, фундаментальною проблемою української солідарної пенсійної системи було те, що дедалі менша кількість працюючих повинна утримувати в майбутньому зростаючу кількість пенсіонерів. Так званий “коефіцієнт демографічної залежності пенсійної системи” визначається як співвідношення чисельності пенсіонерів до кількості застрахованих платників податків [8, с. 8]. Так, протягом перших чотирнадцяти років незалежності населення України зменшилося приблизно на 5 млн. осіб. Якщо в 1990 році населення України було більше 52 млн. осіб, то за переписом у грудні 2001 року — 48 417 тис. осіб, на 1 червня 2003 р. — 47 812,9 тис., на 1 червня 2004 р. — 47 465,0 тис., на 1 грудня 2004 р. — 47 318,9 тис. жителів [9, с. 319]. Це стало поштовхом для проведення другої пенсійної реформи.

Необхідність проведення пенсійної реформи стала нагальною потребою того періоду. Це зумовило прийняття низки нових законів, зокрема Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” [10], Закону України “Про недержавне пенсійне забезпечення” [11], у той час як положення Закону України “Про пенсійне забезпечення” [12] продовжували застосовуватися лише в частині визначення права на пенсію за віком на пільгових умовах і за вислугу років. Основною рисою цієї пенсійної реформи можна назвати перехід від однорівневої системи державного пенсійного забезпечення за віком до трирівневої системи пенсійного забезпечення на основі страхових внесків зобов’язаних осіб.

Вищезазначені закони і до сьогодні залишаються бути основними нормативно-правовими актами, які регулюють питання пенсійного забезпечення в Україні. Так, у Законі України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” передбачалися кардинальні зміни в пенсійному законодавстві, які повинні були б забезпечити “прозорий” розрахунок пенсій кожним громадянином, введення персоналізованого обліку громадян, збільшення розміру пенсійних виплат за рахунок страхових внесків, вивільнення і розвантаження солідарної системи за допомогою накопичувальної системи та недержавного пенсійного забезпечення.

Однак Закон був і залишається далеким від досконалості, оскільки він не виконав того основного завдання, яке покладалось на пенсійну реформу — забезпечити гідне життя непрацездатних осіб, зокрема осіб, які вийшли на пенсію за віком. Практичне застосування норм Закону призвело до різкої диспропорції у пенсійному забезпеченні



осіб, які вийшли на пенсію до введення в дію Закону, й осіб, які вийшли на пенсію після нього. Крім того, величезним недоліком є те, що цей Закон не встановлював строки введення другого рівня пенсійної системи, а тільки передбачав сам механізм накопичення та отримання пенсійних заощаджень особою. Задля розвантаження I рівня пенсійної системи, II рівень повинен був бути запущеним у дію ще у 2005 році, а потім і з 1 січня 2009 року, але на жаль, до цих пір він не діє.

Для усунення недоліків Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” приймається низка нормативно-правових актів. Так, 18 вересня 2004 р. було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України № 1215 “Про підвищення рівня пенсійного забезпечення громадян” [13], якою передбачено щомісячну державну адресну допомогу до пенсії (дотацію), розмір якої визначався в сумі, необхідній для визначеного прожиткового мінімуму, встановленого на 2004 рік для осіб, які втратили працездатність. Тому значне незаплановане та фінансово незабезпечене підвищення мінімальних пенсійних виплат спочатку у вересні, а потім у грудні 2004 року після внесення змін до ст. 28 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” (щодо встановлення мінімальної пенсії на рівні прожиткового мінімуму для непрацездатних за наявності стажу 20 (25) років) спричинили величезний дефіцит бюджетів Пенсійного фонду України та держави. Внаслідок цього резерви Пенсійного фонду в сумі 2,3 млрд. грн. було втрачено, ліквідовано диференціацію пенсій залежно від стажу та заробітку, оскільки 90 % пенсіонерів почали отримувати однакову “універсальну” пенсію [14, с. 95].

У подальшому рівень пенсій за віком і загалом пенсійного забезпечення залишався низьким, тому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2005 р. № 525–р було схвалено Стратегію розвитку пенсійної системи [15], метою якої був розвиток та посилення фінансової стабільності першого рівня, запровадження другого рівня та сприяння належному функціонуванню третього рівня пенсійної системи України.

Враховуючи всі недоліки сучасної пенсійної системи в Україні, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 14 жовтня 2009 р. [16] схвалив Концепцію подальшого проведення пенсійної реформи, в якій передбачається вдосконалення пенсійної системи та подальше проведення пенсійної реформи. Варто погодитися з думкою С. О. Сільченка, що ця Концепція, враховуючи всю складність ситуації у пенсійній сфері, зумовлену недостатністю доходів Пенсійного фонду України для виплати пенсій, а також подальшим загостренням демографічної ситуації у країні через збільшення співвідношення кількості пенсіонерів до числа працюючих, повинна б містити підходи до вирішення найбільш гострих питань пенсійного забезпечення, таких як, по-перше, чи слід підвищувати вік виходу на пенсію; по-друге, яким повинно бути страхове навантаження на заробітну плату працюючих; по-третє, чи варто збільшувати вимоги до мінімальної тривалості страхового стажу, що дають право на пенсію за віком у розмірі прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб; по-четверте, чи варто уніфікувати пенсійне забезпечення всіх громадян, відмовившись від існування різних пенсійних програм; по-п’яте, яким чином забезпечити диференціацію пенсійного забезпечення не лише за абсолютними величинами на момент їх призначення, але й згодом з урахуванням інфляційного чинника. Необхідність обґрунтованих відповідей на ці питання вимагає перегляду основних положень Концепції. Основним завданням законодавців повинно стати вирішення такої дилеми: окреслення параметрів функціонування пенсійної системи, за яких вона могла б ефективно функціонувати, не повинно порушувати вимог ст. 22 Конституції України щодо неможливості звуження обсягу та змісту існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів [17, с. 261–262].

Третя пенсійна реформа в період незалежності України відбулась у 2011 році. Так, з 1 жовтня 2011 р. набрав чинності Закон України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” [18]. Зазначеним законом внесені зміни до пенсійного законодавства, зокрема до законів України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, у тому числі з питань, що стосуються пенсійного віку, обчислення стажу, розміру пенсії тощо. Негативним аспектом цього Закону є,



насамперед, те, що ним не охоплено навіть третини необхідних напрямків роботи відповідно до чинної Концепції подальшого проведення пенсійної реформи 2009 року. За межами правового забезпечення залишилося негайне фінансове оздоровлення солідарної системи за рахунок збільшення бази нарахувань пенсійних внесків; виведення із зони бідності понад восьми мільйонів пенсіонерів. Не передбачено в Законі й призначення пенсій одним кодифікованим нормативно-правовим актом замість двадцяти восьми законів. Відновлення справедливості у розмірах пенсій залежить від персонального трудового внеску.

Так, з 1 жовтня 2011 р. призначення пенсій почало здійснюватись у межах нового законодавства. Але зміни не стосуються пенсіонерів, які вже отримували пенсії: їхні пенсії не підлягають обмеженню чи зменшенню.

Цей Закон передбачив обмеження максимального розміру пенсії (не більше 10 прожиткових мінімумів для осіб, які втратили працездатність), що, на нашу думку, є правильним з точки зору соціальної справедливості. Відбулись зміни і щодо загальних умов призначення пенсії за віком, що передбачені ст. 26 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Так, якщо раніше необхідно було мати 5 років страхового стажу для того, щоб в особи виникло право на пенсію, то відтепер лише за наявності не менш ніж 15 років. Також збільшено загальну тривалість страхового стажу для жінок з 20 до 30 років та для чоловіків з 25 до 35 років. Беззаперечно, підвищення тривалості страхового стажу стане передумовою зменшення понаднормового страхового стажу, що, у свою чергу, призведе також до зменшення розмірів пенсій за віком. Законом передбачено поступове підвищення пенсійного віку для жінок до 60 років протягом 10 років на 6 місяців кожного року. Однак збільшення пенсійного віку для жінок на п’ять років та залишення на існуючому рівні пенсійного віку для більшості чоловіків викликає сумніви з точки зору рівності конституційних прав та неможливості обмежень прав за ознаками статі (ч. 2 ст. 24 Конституції України).

Отже, деякі положення Закону не враховують приписи Конституції України, що, в першу чергу, проявилось у звуженні змісту та обсягу існуючих прав та свобод шляхом підвищення пенсійного віку для жінок до 60 років, збільшення нормативного страхового стажу для жінок до 30 років та для чоловіків до 35 років, збільшення тривалості мінімального страхового стажу до 15 років. Таким чином, пенсійне забезпечення населення України і сьогодні не позбавлено проблем, які, в першу чергу, полягають у неналежному функціонуванні системи пенсійного забезпечення, оскільки до цих пір не запроваджено накопичувального рівня, що негативно впливає на матеріальне забезпечення осіб. Крім того, як зазначалось вище, умови призначення пенсії за віком певним чином обмежують права пенсіонерів.

З огляду на вищевикладене, можна зробити висновок, що прийняття таких законів України, як “Про пенсійне забезпечення”, “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, “Про недержавне пенсійне забезпечення”, “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” та особливості регулювання пенсійних відносин, які характеризують кожен із них, умовно ділить період незалежності України на такі етапи:

1) 1990–2002 роки — становлення та розвиток пенсійного забезпечення за віком у перші роки незалежності України. Прийняття Закону України “Про пенсійне забезпечення” та спроба створити нову модель пенсійного забезпечення на принципах страхування;

2) 2003–2010 роки — трансформація пенсійного забезпечення за віком шляхом запровадження нової трирівневої системи пенсійного страхування та розмежування фінансування виплати пенсій між Державним бюджетом і Пенсійним фондом. Прийняття законів України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” та “Про недержавне пенсійне забезпечення” і створення системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, яка синхронізується з нормами європейського законодавства;



2011 рік – до сьогодні — удосконалення пенсійної системи та подальше проведення пенсійної реформи. Прийняття Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” та внесення змін до пенсійного законодавства, зокрема до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, в тому числі з питань щодо пенсійного віку, обчислення страхового стажу, розміру пенсії за віком.

Список використаних джерел

1. Орлов-Карба, П. А. Все о пенсионной реформе в России [Текст] : монограф. / П. А. Орлов-Карба. — М. : Гардарики, 2005. — 302 с.
2. Право социального обеспечения России [Текст] : учеб. / М. О. Буянова, К. Н. Гусов и др. ; под ред. К. Н. Гусова. — [3-е изд., перераб. и доп.]. — М. : ТК Велби, Проспект, 2004. — 488 с.
3. Основи законодавства про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від 14.01.1998 р. № 16/98 [Текст] // ВВР. — 1998. — № 23 — Ст. 121.
4. Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні : Указ Президента України від 13.04.1998 р. № 291/98 [Текст] // ОВУ. — 1998. — № 15. — Ст. 17.
5. Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року : Указ Президента України від 24.05.2000 р. № 717/2000 [Текст] // ОВУ. — 2000. — № 21. — Ст. 11.
6. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000 [Текст] // ОВУ. — 2000. — № 39. — Ст. 1648.
7. Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України : Послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n1_14100-01.
8. Яценко, В. В. Пенсійна реформа: в пошуку здорового глузду та справедливості [Текст] / В. В. Яценко // Дзеркало тижня. — 2005. — № 11 (539) — С. 8–11.
9. Болотіна, Н. Б. Право соціального захисту України [Текст] : навч. посіб. / Н. Б. Болотіна. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К. : Знання, 2008. — 668 с.
10. Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV [Текст] // ВВР. — 2003. — № 49–51. — Ст. 356.
11. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09.07.2003 р. № 1057-IV [Текст] // ВВР. — 2003. — № 47–48. — Ст. 372.
12. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-XII [Текст] // ВВР. — 1992. — № 3. — Ст. 10.
13. Про підвищення рівня пенсійного забезпечення : постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2004 р. № 1215 [Текст] // ОВУ. — 2004. — № 38. — Ст. 2491.
14. Фещук, В. Пенсійна реформа в Україні: фінансово-правовий аспект [Текст] / В. Фещук // Право України. — 2006. — № 9. — С. 94–97.
15. Про схвалення Стратегії розвитку пенсійної системи : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.12.2005 р. № 525-р [Текст] // ОВУ. — 2005. — № 51. — Ст. 3205.
16. Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.10.2009 р. № 1224-р [Текст] // ОВУ. — 2009. — № 81. — Ст. 2752.
17. Сільченко, С. О. Трудове право та проблеми соціального захисту населення в контексті правової держави [Текст] / С. О. Сільченко // Матеріали науково-практичної конференції; м. Харків, 24–25 вересня 2010 р. / за ред. В. С. Венедіктова. — Х. : Українська асоціація фахівців трудового права, Харківський економіко-правовий університет, 2010. — 292 с.
18. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 08.07.2011 р. № 3668-VI [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3668-17>.

Надійшла до редакції 01.12.2014



Михайлова И. Ю. Особенности правового регулирования пенсионного обеспечения по возрасту в период независимости Украины

Исследованы особенности развития законодательства о пенсионном обеспечении по возрасту в период обретения Украиной независимости; охарактеризованы три концептуальные реформы пенсионного законодательства в Украине; осуществлен анализ содержания нормативно-правовых актов, принятие которых способствовало реформированию и изменению пенсионной системы Украины, внедрению новой трехуровневой системы пенсионного страхования, которая синхронизируется с нормами европейского законодательства, в том числе по вопросам, касающимся пенсионного возраста, исчисления страхового стажа, размера пенсии по возрасту; выявлен ряд проблем, которые мешают обеспечить надлежащий уровень материального обеспечения; определены этапы становления, формирования, развития и совершенствования пенсионного обеспечения по возрасту в современной солидарной пенсионной системе.

Ключевые слова: пенсионный возраст, пенсионное обеспечение по возрасту, реформирование, развитие пенсионного обеспечения, солидарная пенсионная система, страховой стаж.

Mykhailova, I. Yu. The Features of Legal Regulation of Pension Providing of Age in the Period of Ukrainian Independence

The article analyzed the features of the development of legislation on pension providing of age in the period of Ukrainian independence; described three conceptual reforms of pension legislation in Ukraine; the content of legal acts is analysed, which contributed to the adoption of reform and change in the pension system of Ukraine, introduction of a new three-tier pension system, which is synchronized with the norms of European law, including issues related to retirement age, insurance period; revealed the problems that interfere to provide appropriate level of financial security pensioners who receive a retirement pension; defined stages of formation, development and improvement pension providing of age in modern PAYG pension system.

Keywords: retirement age, pension providing of age, reformation, development of pension providing, PAYG pension system, insurance period.

