

DOI: [10.32702/2307-2105-2019.2.151](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.2.151)

УДК 331.25 (477)

*Л. І. Шалієвська,  
аспірант кафедри економіки та економічної безпеки  
Львівський державний університет внутрішніх справ*

## **ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ**

*L. I. Shaliievska  
Post-graduate student of the Department of Economics and Economic Security  
Lviv State University of Internal Affairs*

### **PROBLEMS OF COMPULSORY RETIREMENT PROVISION IN UKRAINE**

*Метою дослідження є визначення етапів розвитку загальнообов'язкового пенсійного забезпечення в Україні. У статті пенсійне забезпечення пояснено як процес нагромадження й розподілу грошей, необхідних для задоволення потреб громадян пенсійного віку. Проблеми вітчизняного розвитку загальнообов'язкового пенсійного забезпечення розглянуто у поетапному розрізі. Перший етап (1991-2004 рр) – період використання Україною старих норм щодо пенсійного забезпечення, яке було характерне ще для командно-адміністративної економіки. Другий період (2004 р. – 2009 рр.) – період активного обговорення та ухвалення низки документів щодо побудови трьохрівневої пенсійної системи. 2010 р. – 2014 р. – третій період істотних змін у загальнообов'язковому пенсійному страхуванні. Четвертий період – 2014 р. – 2018р. – період запровадження жорстких обмежень та замороження індексації пенсій.*

*The state of compulsory retirement provision is critically problematic, complex and not transparent under current conditions both in terms of legal regulation and in terms of the organization of financial flows. The purpose of the study is to determine the stages of the development of compulsory retirement benefits in Ukraine.*

*The article grounds that the retirement provision is a process of obtaining pensions by the population; it is a process of accumulation and distribution of money necessary to meet the needs of citizens of retirement age. Contributions for compulsory retirement benefits are made both at the expense of payroll taxes and deductions from them.*

*The problems of domestic development of compulsory retirement provision are represented in a staged manner. The first stage (1991-2004) is the period when Ukraine used old norms for pensions, which was typical for the command-and-administration economy. During this period the pensions of Ukrainians meant: the increasing of already existing and the introduction of new privileges for retirees; spreading the practice of writing off debts in payment of pension contributions; establishment of special pensions.*

*The second period (2004-2009) is a period of active discussion and adoption of a number of documents on the construction of a three-level pension system, which foresees strengthening of the insurance principles in the existing solidarity system, the development of compulsory cumulative*

*retirement provision, which remained unfulfilled. 2010 - 2014 is the third period of significant changes in the solidarity system, including: gradual increase of the retirement age for women in a step "six months per year"; increasing the requirements for seniority for pensions appointment; the introduction of significant restrictions concerning payments indexation for working pensioners.*

*Fourth period (2014 – 2018) is the period of introduction of hardcore restrictions and freezing indexation of pensions. The acute economic crisis, deepened by the tense military-political situation, prompted the introduction of a regime of rigid saving and consolidation of social expenditures. A significant number of retirement privileges were aimed at limiting early retirement opportunities. Early retirement pensions for unemployed registered at the State Employment Service were canceled; the list of industries, professions, positions, employment giving the right on retirement on the basis of preferential terms was substantially reduced; a gradual increase of 5 years of retirement age and / or the overall duration of service required for early retirement began. In 2017, the income of a single social contribution is less than half of all revenues to the Pension Fund budget.*

**Ключові слова:** пенсійне забезпечення; загальнообов'язкове пенсійне забезпечення; пенсія; Пенсійний фонд; пенсійний вік; страховий стаж.

**Key words:** retirement provision; compulsory retirement provision; pension; pension fund; retirement age; insurance period.

**Постановка проблеми.** Право на пенсійне забезпечення мають усі громадяни країни, проте форма та розмір цього забезпечення принципово різняться для різних соціальних та демографічних груп населення у різний період часу. За сучасних умов стан загальнообов'язкового пенсійного забезпечення є критично проблемним, складним та непрозорим, як з погляду правового регулювання, так і з погляду організації фінансових потоків. Це спровоковано несприятливою демографічною, макроекономічною ситуаціями, негативними тенденціями на ринку праці та зайнятості. Ці тенденції мають системний довгостроковий характер.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблеми пенсійного забезпечення і, зокрема, загальнообов'язкового, часто обговорюються між відомими науковцями. Розглядаються різні проблеми функціонування цього виду забезпечення: фінанси пенсійного забезпечення (І. Я. Чугунов, О. В. Насібова [1]), оцінка пенсійного забезпечення та напрями її реформування (І. О. Корчинський [2]).

**Формулювання цілей статті.** Основними цілями статті є: визначення сутності пенсійного забезпечення; виділення ознак функціонування Пенсійного фонду України; обґрунтування проблем розвитку загальнообов'язкового пенсійного забезпечення в Україні у різні роки.

**Виклад основного матеріалу.** На нашу думку, пенсійне забезпечення – це процес отримання населенням пенсій; це процес нагромадження й розподілу грошей, необхідних для задоволення потреб громадян пенсійного віку. До ознак, притаманних пенсійному забезпеченню, належать:

– реалізовується не за будь-яких життєвих обставин, що потребують соціальної підтримки, а лише у визначених випадках – утримання непрацездатних осіб через вік або у зв'язку із станом здоров'я, яке перешкоджає виконанню трудової діяльності;

– надається у встановлені строки у грошовій формі довічно;

– залежить від розміру заробітної плати, тривалості страхового стажу, вислуги років чи здійснюваних накопичень;

– фінансується за рахунок спеціально створених як державних, так і недержавних фондів (Пенсійного фонду, Накопичувального фонду, недержавних пенсійних фондів) або Державного бюджету;

– перерозподіляє доходи від активного працездатного населення на користь покоління пенсіонерів, які є кінцевими споживачами;

– чітко визначаються законом чи договором особи, які мають право на отримання пенсії.

Ключовим у пенсійному забезпеченні є виплата пенсій незалежно як попередньо здійснювалися відповідні платежі (пенсійні внески). Такі внески можуть мати системний обов'язковий характер (накопичувальне пенсійне забезпечення) або зовсім не здійснюватися особою, а гарантуватися державою (загальнообов'язкове пенсійне забезпечення, солідарна система) – у цьому випадку відбувається перенесення платежів з індивіда на суспільство в цілому.

Внески за загальнообов'язковим пенсійним забезпеченням здійснюються і за рахунок нарахувань на заробітну плату, і за рахунок відрахувань із неї. Іншими словами, джерелом надходжень є кошти і підприємства-роботодавця, і працівника. Джерелом внесків до накопичувальної складової є виключно кошти працівника. Кінцевим одержувачем внесків до солідарної системи є Пенсійний фонд України.

Ознаки функціонування Пенсійного фонду України такі:

1. є некомерційною самоврядною організацією, є суб'єктом господарювання, діяльність якого не спрямована на одержання прибутку та здійснюється без втручання центральних органів влади. З іншого боку, Положення про Пенсійний фонд України визначає статус його як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України.

2. Виконавча дирекція Пенсійного фонду є постійно діючим органом, що організовує та забезпечує виконання рішень правління. Вищим органом управління є правління фонду, у склад якого входить до 5 представників – сторін від держави, застрахованих осіб та роботодавців.

3. Пенсійний фонд України у солідарній системі пенсійного забезпечення як неприбуткова організація формує свої фінансові ресурси з таких джерел: обов'язкові внески на пенсійне страхування підприємств та громадян; інвестиційний дохід, який отримується від інвестування резерву коштів; кошти державного бюджету та цільових фондів; суми від фінансових санкцій за порушення встановленого порядку нарахування страхових внесків та використання коштів Пенсійного фонду; благодійних внесків підприємств, організацій, установ, населення. Як бачимо, й державний пенсійний фонд має фінансові ресурси, які характеризуються специфічною структурою.

4. Нагляд за діяльністю Пенсійного фонду здійснює Наглядова рада. До Наглядової ради фонду входять у рівній кількості представники від держави, застрахованих осіб і роботодавців. Представники від держави призначаються і відкликаються Кабінетом Міністрів України.

5. Пенсійний фонд складає звіти про результати своєї діяльності, подає їх центральному органу виконавчої влади та оприлюднюють у засобах масової інформації. Фонд здійснює оприлюднення вищенаведених звітів у розрізі доходів і видатків. Решта інформації щодо діяльності не підлягає обов'язковому оприлюдненню. Її публікація в друкованих засобах масової інформації чи мережі інтернет, у тому числі на офіційному сайті є власним бажанням з боку керівництва фонду. Пенсійний фонд проводить щорічні актуарні розрахунки фінансового стану системи загальнообов'язкового пенсійного страхування на наступні 1,5, 10 та через кожні 5 років. Але такий звіт надсилається лише Правлінню фонду, наглядовій раді та Кабінету Міністрів України. Це однозначно вказує на непрозору діяльність фонду, що загострює проблему у суспільстві та викликає суперечливі думки та позиції щодо його функціонування.

Проблеми розвитку загальнообов'язкового пенсійного забезпечення в Україні розглянемо у поетапному розрізі.

1) **1991–2004 рр.** – період використання Україною старих норм щодо пенсійного забезпечення, яке було характерне ще для командно-адміністративної економіки. Україна не була серед тих пострадянських країн, які провели радикальні пенсійні реформи і сьогодні є країнами із належним пенсійним забезпеченням для своїх громадян. У цей період пенсійне забезпечення українців зводилось до:

- розширення вже існуючих та впровадження нових пільг для пенсіонерів;
- збільшення переліку професій, що дають право дострокового виходу на пенсію за віком та пенсію за вислугу років;
- поширення практики списання заборгованості зі сплати пенсійних внесків;
- встановлення для державних службовців, службовців місцевого самоврядування, народних депутатів та їхніх помічників, наукових і науково-педагогічних працівників, журналістів, суддів, прокурорів спеціальних пенсій.

Такі дії та заходи привели до зростання чисельності пенсіонерів (часто тих, які можуть ще працювати) та пенсійних виплат, а також до нерівності в отриманні пенсій між пенсіонерами. Саме ухвалені у цей період нормативно-правові документи (зокрема, 5 листопада 1991 р. Закон України «Про пенсійне забезпечення») розширили перелік пільгових категорій пенсіонерів, які одержали право на достроковий вихід на пенсію. Так, на 5-15 років було знижено віковий ценз для виходу на пенсію за віком на пільгових умовах для понад 20 категорій працівників. Значно знижений вік виходу на пенсію учасникам ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Уже у першому періоді розвитку пенсійного забезпечення були закладені підходи, які у подальшому формують загрози економічній безпеці країні – практично не враховується перспектива старіння нації із поступовим збільшення кількості пенсіонерів; Пенсійний фонд перетворено на один із засобів скорочення дефіциту державного бюджету.

У 1990-1998 рр. загальна кількість пенсіонерів збільшилась з 13084000 до 14521000 осіб, з них за віком – з 9713000 до 10473000 осіб, на пільгових умовах – з 1614000 до 2155000 осіб. Питома вага осіб, які вийшли на пенсію за віком зменшилась до 72,2% з 74,2%, у той же час питома вага тих осіб, які вийшли на пенсію на пільгових умовах збільшилась – до 14,8% з 12,3% [3, с.11]

До кінця 1995 року у Пенсійному фонді України був надлишок коштів. Спочатку було запроваджено тариф страхового збору з підприємств у 55,88% фонду оплати праці, який проіснував протягом першого кварталу 1992 р., а з квітня 1992 р. цей тариф було зменшено до 32%.

Протягом 1996-1998 рр. поступово зростає заборгованість Пенсійного фонду. Це пов'язано із намаганням уряду скоротити бюджетний дефіцит шляхом перекидання збитків на Пенсійний фонд (до цього часу був позабюджетною організацією). Пенсійний фонд став відповідальний за платежі соціальної допомоги. Державний та місцеві бюджети, підприємства, інші фонди соціального страхування використовували фонд як платіжного агента та не відшкодовували йому витрати у повному обсязі. Почала утворюватися та накопичуватися

заборгованість з виплати пенсій, яка досягла максимального значення у 1999 р. – понад 2 млрд грн. при середньому розмірі пенсії в 60,7 грн., а у деяких регіонах пенсії не платилися по півроку [4, с. 272 ].

Проблеми із пенсійним забезпеченням посилювалися під впливом розвитку тіньового сектора економіки, у 1994 р. 105,1% прибутків підприємств було вилучено через прямі і непрямі податки. Через розвиток тіньового сектора економіки, громадяни не сплачували внески до Пенсійного фонду, а також була поширеною практика, коли працівники реєструвалися на іншому місці роботи, що давало їм можливість отримати необхідний стаж для призначення пенсії.

Вкінці 90-х років ХХ ст. в Україні посилюється різниця у виплатах пенсій по різних регіонах, чимало категорій громадян, які сплачували протягом трудової діяльності пенсійні внески за однаковою ставкою з іншими працівниками отримували значно вищі пенсії. Багато роботодавців не сплачували належні внески з фонду заробітної плати до Пенсійного фонду через фінансові проблеми або занижували відомості про заробітну плату працівникам. Як результат, Пенсійний фонд несе збитки через суми, виплачені пільговим пенсіонерам, які вийшли на пенсію до досягнення встановленого віку. Так, у 1998 р. Пенсійний фонд отримав від підприємств лише 73 млн грн, а загальний розмір пенсій, сплачених пільговикам становив 1,8 млрд грн [5, с. 41]

На початку 2000 р. найменший середній розмір пенсій становив 66,23 грн, на початку 2001 р. – 80,76 грн, що дорівнювало 43% прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб, 34% середньої заробітної плати. Частка пенсій у сукупних доходах пенсіонерів скоротилась до 54% [6, с.155]. Певне поліпшення ситуації із пенсіями у 2001 р. пов'язано із встановленням додаткових зборів у Пенсійний фонд – гербовий збір, комісійні збори під час обміну валюти, укладання договорів купівлі-продажу.

І ще одна особливість, яка загострює проблеми пенсійного забезпечення - хоча й у 1996 р. ухвалюється Конституція України, у яких статтею 46 пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, однак протягом перших десяти років з моменту прийняття Конституції ця норма не виконувалася. Розмір мінімальної пенсії був значно меншим від прожиткового мінімуму та встановлювався в ручному режимі підзаконними актами (постановами) Кабінету Міністрів. Лише з 2005 року мінімальні пенсії виплачуються на рівні прожиткового мінімуму. Підвищення прожиткового мінімуму стало механізмом індексації призначених пенсій, внаслідок чого диференціація їх розмірів швидко нівелювалася з наступною фіксацією на рівні, наближеному до мінімального.

**2) 2004 р. – 2009 рр.** – період активного обговорення та ухвалення низки документів щодо побудови трьохрівневої пенсійної системи, у яких передбачено посилення страхових принципів у існуючій солідарній системі, розвиток обов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення, яке залишилось нині нереалізованим. Проте, у той час, ухвалюються низка дій щодо загальнообов'язкового пенсійного забезпечення. Так,

- запроваджено персоналізований облік та контроль за фактичною сплатою внесків при визначенні страхового стажу (щомісяця потрібно сплачувати суму, не меншу за мінімальний внесок);
- визначено нову формулу для розрахунку пенсії, яка, враховує як стаж працівника, так і його заробітну плату протягом усього трудового періоду (обраховується помісячно по відношенню до середнього по країні);
- уточнено розмежування пенсійних програм за джерелами фінансування – одні фінансуються з власних надходжень Пенсійного фонду, інші - фінансуються за рахунок бюджетних коштів.

**3) 2010 р. – 2014 р.** – період істотних змін у солідарній системі. Серед них важливими були:

- поступове підвищення пенсійного віку для жінок з кроком «півроку на рік»;
- підвищення вимог до стажу для призначення пенсій: мінімальний стаж за віком зріс з 5 до 15 років, пенсії за віком у розмірі, не нижчому за мінімальну – з 20 до 30 років для жінок, з 25 до 35 років для чоловіків;
- введення істотних обмежень індексації виплат працюючим пенсіонерам.

Заходи 2011р. дали змогу зменшити кількість нових пенсіонерів за віком та кількість пенсіонерів загалом, але не змогли зупинити зростання обсягу пенсійних видатків та дефіциту Пенсійного фонду, оскільки практика електоральних втручань продовжувалася.

**4) 2014 р. – 2018р.** – період запровадження жорстких обмежень та замороження індексації пенсій. Гостра економічна криза, посилена напруженим військово-політичним станом, спонукала до запровадження режиму жорсткої економії та консолідації соціальних видатків.

Значна кількість заходів пенсійного забезпечення була спрямована на обмеження можливостей раннього виходу на пенсію. Зокрема:

- скасовано дострокові пенсії для безробітних, які зареєстровані в Державній службі зайнятості і яким з моменту звільнення до досягнення пенсійного віку залишилося не більше 1,5 року;
- істотно скорочено перелік виробництв, професій, посад, зайнятості в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах;
- розпочато поступове підвищення на 5 років пенсійного віку та/або загального страхового стажу, необхідного для раннього виходу на пенсію за віком;
- встановлено обмеження мінімального віку, а також розпочато поступове підвищення на 5 років професійного страхового стажу, необхідного для виходу на пенсію за вислугу років.

У 2017 р. поріг пенсійного віку для жінок становив 58 років, а у 2021 р. він має зрівнятися з чоловічим показником – 60 років. Рішення про підвищення пенсійного віку тільки для жінок було прийнято з урахуванням демографічних та економічних тенденцій – серед населення працездатного віку рівень смертності чоловіків втричі вищий, ніж у жінок.

Найбільш резонансним і спірним рішенням цього етапу стало різке зниження розміру єдиного внеску на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (ЄСВ). До кінця 2015 р. розмір ЄСВ для роботодавців становив від 36,76% до 49,7% залежно від класу професійного ризику виробництва (67 класів ризику встановлювалися за основним видом економічної діяльності підприємства), для самозайнятих – 34,7%, для найманих працівників – 3,6%. З початку 2016 р. ЄСВ сплачують лише роботодавці і самозайняті за однаковою ставкою 22%. При цьому пропорції розподілу ЄСВ змінено таким чином, щоб забезпечити достатні надходження за трьома видами соціального страхування (на випадок безробіття, тимчасової непрацездатності, нещасних випадків на виробництві), а весь дефіцит сконцентрувати у пенсійній системі. Загалом розмір пенсійного внеску як частина ЄСВ скоротився майже вдвічі. Демонстративне зниження розміру ЄСВ здійснювалося нібито з метою стимулювання бізнесу до детінізації та розвитку, але насправді поставило під великий сумнів фінансову спроможність страхової пенсійної системи: у 2016 р. У 2017 р. надходження ЄСВ становлять менше половини усіх надходжень до бюджету Пенсійного фонду.

**Висновок.** Пенсійне забезпечення в Україні формується скоріше під впливом сьогоденних кон'юнктурних міркувань, а не довгострокових стратегій. Як наслідок, заходи здійснюються безсистемно і не гарантують адекватного ефекту ні щодо справедливості пенсійного забезпечення, ні щодо фінансової стійкості Пенсійного фонду України. При оцінці запроваджених змін у пенсійному забезпеченні необхідно характеризувати: безпосередньо цілі пенсійного забезпечення, податкове та макросередовище сприятливе для реалізації реформ пенсійного забезпечення.

### Список літератури.

1. Чугунов І. Я. Фінанси пенсійного забезпечення : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. 248 с.
2. Корчинський І. О. Вдосконалення пенсійного забезпечення населення : монографія. Львів : Ліга-Прес, 2015. 172 с.
3. Надточій Б., Яценко В. Пенсійне забезпечення в Україні: історичний аспект. *Україна: аспекти праці*. 2000. №1. С. 8-15.
4. Праця України 2005: стат. зб. available at: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/tp/pres-reliz/09\\_05/pres\\_9\\_05.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/tp/pres-reliz/09_05/pres_9_05.htm)
5. Вінер М. Фінансовий стан Пенсійного фонду України у 1991-1998 роках. *Україна: аспекти праці*. 2000. №1. С.32-43.
6. Бевзенко О. В. Сціальний аспект пенсійного забезпечення. *Економіка АПК*. 2003. №8. С.153-155.

### References.

1. Chuhunov I. Ya. (2017), *Finansu pensynogo zabezpechennya* [Funds for pension provision], Kyiv, Ukraine.
2. Korchynskyy I.O. (2015), *Vdoskonalennya pensynogo zabezpechennya naseleennya* [Improvement of pensions of the population], Liga Pres, Lviv, Ukraine.
3. Nadtochiy B., Yacenko V. (2000), "Pension provision in Ukraine: historical aspect", *Ukraine: aspektu praci*, vol 1, pp. 8-15.
4. Pratsya Ukraine 2005: stat. zb. available at: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/tp/pres-reliz/09\\_05/pres\\_9\\_05.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/tp/pres-reliz/09_05/pres_9_05.htm)
5. Viner M. (2000), "Financial condition of the Pension Fund of Ukraine in 1991-1998 yaers", *Ukraine: aspektu praci*, vol 1, pp. 32-43.
6. Bevzenko O.V. (2003), "The social aspect of retirement provision", *Ekonomika APK*, vol. 8, pp. 153-155.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2019 р.