

УДК 351.84(477)+339.923:061.1ЄС

Т. В. Салькова

викладач кафедри філософії і соціально-гуманітарних дисциплін  
Чернігівського національного технологічного університету

## ЕТАПИ РОЗВИТКУ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВЕКТОР

У статті розглянуто правові механізми пенсійного забезпечення в Україні. Проаналізовано етапи розвитку пенсійної системи, охарактеризовано модель пенсійної системи та визначено подальші вектори пенсійної реформи в Україні в умовах євроінтеграції.

**Ключові слова:** євроінтеграційний вектор, пенсійна система, пенсійна реформа, солідарна система пенсійного забезпечення, накопичувальна пенсійна система, недержавне пенсійне забезпечення, стратегія, концепція, систематизація пенсійного законодавства.

**Постановка проблеми.** Підписавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Україна отримала інструмент і дороговказ для проведення реформ [1]. На виконання Угоди укладена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», мета якої – впровадження в Україні європейських стандартів життя. Задля руху вперед виділяються такі вектори, як вектор безпеки, де особлива увага приділяється безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів і промислових товарів; вектор відповідальності, де пріоритетними є реформа системи соціального захисту населення, в т. ч. і пенсійна реформа, та інші вектори [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Етапи розвитку пенсійної системи в Україні висвітлено у роботах Н. Борецької, О. Коваль, О. Линдюк, Е. Лібанова, М. Папієва, Б. Сташківа, В. Скуратівського, В. Толуб'яка, А. Халецької, П. Шевчука, Л. Шумної, М. Шумила, Н. Хуторян та ін. Проте складність і багатогранність питань, пов'язаних із пенсійним забезпеченням, потребують уваги для проведення дослідження з метою розроблення пропозицій щодо подальшого впровадження пенсійних реформ.

**Метою статті** є аналіз етапів розвитку пенсійної системи в Україні, визначення напрямів подальшого удосконалення пенсійної системи в Україні в контексті євроінтеграційного вектора.

**Виклад основного матеріалу.** Пенсійна система в Україні переживає певні етапи розвитку, з якими пов'язані реформи модернізації державного управління пенсійною системою

в Україні. Н. Мартиненко пропонує таке визначення поняття «розвиток пенсійної системи України»: сукупність послідовних комплексних, багаторівневих і змістовних перетворень, спрямованих на правове, економічне й організаційне реформування ключових інституційних основ пенсійної системи, якісне оновлення внутрішньосистемних відносин тріади «держава – бізнес – громадянське суспільство», що має на меті удосконалення всієї сукупності реалізації пенсійних прав громадян [3, с. 59]. А тому хронологічний огляд тенденцій розвитку правового регулювання пенсійної системи є актуальним. В Україні можна виділити чотири етапи реформування пенсійної системи з часу проголошення незалежності України. Розглянемо їх.

**Перший етап (1991–2003 рр.).** Становлення та розвиток пенсійної системи України регулюється Законом України «Про пенсійне забезпечення» від 04 листопада 1991 р., відповідно до якого солідарна модель пенсійної системи функціонувала за розподільчим принципом, нарахування пенсій проводилося диференційовано залежно від заробітної плати у період трудової діяльності та тривалості трудового стажу. Вона регулювала призначення пенсій за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника, соціальні пенсії, за вислугу років і пенсії на пільгових умовах.

Державне управління в пенсійній сфері було направлено на розширення вже наявних і впровадження нових пільг, зокрема: передбачено спеціальні пенсії з вигіднішими умовами для державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування, народних депутатів і їхніх помічників, наукових і науково-педагогічних працівників, журналістів, суддів, прокурорів

тощо. Ці умови стосувалися зниження пенсійного віку, зменшення тривалості трудового стажу, підвищення граничного розміру пенсій. Такі пільгові умови призвели до того, що розміри призначених пенсій були у 10–15 разів вищі за ті, що призначалися відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення». Таким чином, порушувався принцип соціальної справедливості. Спостерігалось зростання числа пенсіонерів, котрі мали право на дострокове призначення пенсії. Якщо у 1971 р. достроково було надано пенсію 7% пенсіонерів, у 1990 р. – 15%, то у 1997 р. ця цифра становила 28% [4].

У солідарній системі в цей період відбувається диференціація пенсійного забезпечення на загальне та спеціальне на підставі специфіки трудової діяльності.

Проблема дефіциту вирішувалася через регулювання максимального розміру пенсії, переважна більшість пенсіонерів одержували приблизно однакову суму, розмір якої визначався наявністю коштів у Пенсійному фонді. У другій половині 1990-х, коли Пенсійний фонд було включено до державного бюджету, утворилася заборгованість із виплати пенсій, яка досягла максимуму у 1999 р. (понад 2 млрд грн за середнього розміру пенсії в 60,7 грн), у деяких регіонах пенсії не платилися по півроку. З поживленням економіки заборгованість з виплати пенсій було ліквідовано, але розмір пенсій залишався вкрай низьким [5].

У 1993 р. Верховна Рада України прийняла Концепцію соціального забезпечення населення України, де вперше було визначено комплексну реформу системи соціального забезпечення, а у 1998 р. був прийнятий Закон України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», відповідно до якого визначалися принципи, правові, фінансові й організаційні механізми запровадження загальнообов'язкового державного соціального страхування, в т. ч. і пенсійного.

Основний Закон України закріпив у 1996 р., що громадяни мають право на соціальний захист, який включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджет-

них та інших джерел соціального забезпечення; пенсії та соціальні виплати, які є основним джерелом існування особи, мають бути не нижчими за прожитковий мінімум, встановлений законом.

Основні заходи щодо реформування системи пенсійного забезпечення визначалися Указом Президента України від 13 квітня 1998 р. № 291/98 «Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні», де було поставлено завдання переходу до трирівневої пенсійної системи, оскільки за монополії державної солідарної системи питання гідного пенсійного забезпечення громадян не можна було вирішити.

Згодом у Посланні Президента України до Верховної Ради та Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1-14/1349 «Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України» було визначено, що пенсійна реформа мала здійснюватися на системних засадах, перевірених досвідом інших країн та адаптованих до українських умов. Окреслено шляхи пенсійної реформи у контексті соціально-економічних перетворень щодо створення системи інвестування пенсійних коштів і поєднання пенсійної і податкової реформ. Передбачалися три етапи пенсійної реформи: I етап 2001–2002 рр. – створення організаційно-правових та економічних засад пенсійної реформи і реформування солідарної системи, II етап 2003–2004 рр. – запровадження добровільної системи пенсійного забезпечення, III етап 2005–2009 рр. – запровадження обов'язкової накопичувальної системи [6]. Отже, до 1 січня 2004 р. в Україні діяла державна система пенсійного забезпечення, яка виявилася нестабільною і неефективною. Основними недоліками цього періоду є: низький рівень пенсійного забезпечення, соціальна несправедливість; вплив демографічних чинників, наявність заборгованості з виплати пенсій. Таким чином, необхідно було проведення державних заходів для вирішення проблем у пенсійній сфері.

**Другий етап (2004 – вересень 2011 рр.).** У 2004 р. запроваджено в Україні трирівневу пенсійну систему відповідно до міжнародних стандартів і досвіду розвинених країн, оскільки набули чинності два пенсійні закони – «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про недержавне пенсійне забезпечення». Нова пенсійна система складається з трьох рівнів: перший рівень – солідарна система, другий рівень – накопичувальна система,

третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення.

Збережено раніше встановлений в Україні пенсійний вік – для чоловіків – 60 років, для жінок – 55. Визначено мінімальний страховий стаж, який дає право на призначення пенсії за віком у солідарній системі – 5 років. Встановлено мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків 25, а у жінок – 20 років страхового стажу у розмірі прожиткового мінімуму для осіб, котрі втратили працездатність [7]. На цьому етапі основними нововведеннями у солідарній системі пенсійного забезпечення були:

- перехід від пенсійного забезпечення до системи пенсійного страхування;
- встановлено новий механізм залежності розміру пенсії від тривалості страхового стажу та розміру заробітку, обчислення страхового стажу із введенням коефіцієнта страхового стажу, а також заробітку для нарахування пенсії з урахуванням коефіцієнта заробітної плати, знято максимальне обмеження розміру пенсії;
- запроваджено нарахування пенсій на підставі даних системи персоніфікованого обліку;
- розмежування пенсійних програм за джерелами фінансування (надбавки, підвищення і доплати до пенсій виплачуються з визначенням відповідних джерел);
- виплата соціальних пенсій переведена у систему державної соціальної допомоги та ін.

Правовий механізм регулювання пенсійних відносин визначив на багато років Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», хоча продовжує діяти і Закон України «Про пенсійне забезпечення», який регулює призначення пенсій на пільгових умовах і за вислугою років, але одним із завдань пенсійної реформи була уніфікація умов призначення пенсій, проте ухвалити один закон із загальними умовами для призначення пенсій на цьому етапі не вдалося. Прийняття Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» визначило структуру загальної пенсійної системи, натомість система спеціального пенсійного законодавства не зазнала жодних змін. Погоджуємося з думкою М.М. Шумили, що «реформування» пенсійного законодавства загальної та спеціальної пенсійної систем відбувається автономно, хоча такі кроки є неприйнятними [8, с. 106].

Стратегія розвитку пенсійної системи, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2005 р. № 525-р, була

направлена на розбудову трирівневої пенсійної системи, але залишилася нереалізованою і втратила чинність після прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи» № 1224 від 14 жовтня 2009 р. Етапи реалізації пенсійної реформи у Концепції були розраховані на 2010–2017 рр. Для забезпечення стабільного функціонування пенсійної системи необхідне: забезпечення соціальної справедливості у солідарній пенсійній системі, формування ефективної, надійної системи недержавного пенсійного забезпечення; удосконалення та спрощення механізму функціонування і забезпечення зрозумілості пенсійної системи для громадян і роботодавців; забезпечення громадського контролю за функціонуванням Пенсійного фонду України [9].

У Програмі економічних реформ України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», розробленій і схваленій Комітетом з економічних реформ при Президенті України, метою реформи пенсійної системи є посилення соціального захисту осіб, які втратили працездатність, забезпечення гідного рівня їх життя шляхом стійкого розвитку пенсійної системи. Для цього передбачалося стабілізувати солідарну пенсійну систему, запровадити загальнообов'язкове накопичувальне й розвивати добровільне накопичувальне пенсійне страхування, а також поліпшити адміністрування пенсійної системи [10].

Другий етап пенсійної реформи був направлений на розбудову трирівневої пенсійної системи, але так і залишився не впровадженим.

**Третій етап (жовтень 2011–2014 рр.).** Восени 2011 р. набрав чинності Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» [11]. Це перший закон, яким було зроблено спробу провести реформу обох пенсійних систем – і загальної, і спеціальної. Метою цього закону було створення умов для подальшого удосконалення системи пенсійного забезпечення та повноцінного впровадження багаторівневої пенсійної системи в Україні. Законом передбачено здійснити низку заходів щодо збалансування солідарної системи пенсійного страхування у середньостроковій перспективі та визначити параметри функціонування обов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування.

Вищезазначеним законом запроваджено такі заходи:

- встановлено максимальний розмір пенсії, який не може перевищувати 10 прожиткових мінімумів, установлених для осіб, котрі втратили працездатність;

- підвищено страховий стаж для одержання пенсії за віком з 5 до 15 років;

- підвищено нормативну тривалість страхового стажу для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі для жінок з 20 до 30 років і для чоловіків з 25 до 35 років;

- переглянуто пенсійний вік для жінок, які отримують пенсію відповідно до загального закону, з 55 до 60 років починаючи з 1 вересня 2011 р., поступово збільшуючи його на 6 місяців кожного року протягом 10 років;

- запроваджено обмеження для спеціальних пенсій (підвищення пенсійного віку для чоловіків – державних службовців до 62 років, зменшено з 90% до 80% заробітну плату, а згодом і до 70%, яка є базою для нарахування цих пенсій; збільшено тривалість періоду, який береться для обчислення заробітку під час призначення спеціальних пенсій, з 24 до 60 місяців) та ін.

Заходи реформи-2011 дали змогу зменшити кількість нових пенсіонерів за віком і кількість пенсіонерів загалом, але не змогли зупинити зростання обсягу пенсійних видатків і дефіциту Пенсійного фонду.

**Четвертий етап (2015 р. – дотепер).** Гостра економічна криза, посилена напруженою військово-політичною ситуацією, спонукала до запровадження режиму жорсткої економії та консолідації соціальних видатків [12]. У рамках пенсійної системи значна кількість заходів була спрямована на обмеження можливостей раннього виходу на пенсію:

- скасовано дострокові пенсії для безробітних, зареєстрованих у Державній службі зайнятості, яким із моменту звільнення до досягнення пенсійного віку залишилося не більше 1,5 року;

- скорочено перелік виробництв, професій, посад, зайнятості у яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 461 [13];

- для спеціальних пенсій зменшено до 60% заробітну плату, що є базою для нарахування цих пенсій (Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р.), а надалі скасовано спеціальний режим

пенсій, оскільки запроваджено єдині підходи для призначення пенсій із 01 січня 2018 р. відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03 жовтня 2017 р [14];

- встановлено обмеження мінімального віку та розпочато поступове підвищення професійного страхового стажу, необхідного для виходу на пенсію за вислугу років;

- оподаткування призначених пенсій, замороження індексації пенсій, осучаснення пенсій тощо.

Процес реформування пенсійної системи України триває. Аналіз текстів документів, а саме Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» [15], Програма діяльності Кабінету Міністрів України [16], Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 р. [17] дає підстави стверджувати, що заходи державного управління у сфері пенсійного забезпечення направлені на європейські стандарти розбудови трирівневої пенсійної системи. Так, подано проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування» від 10 липня 2017 р. № 6677 [18], триває робота з фінансової стабільності та підвищення прозорості діяльності Пенсійного фонду, а також оптимізації адміністративних видатків.

**Висновки і пропозиції.** На цьому етапі розвитку пенсійної системи в Україні є необхідність систематизації пенсійного законодавства у єдиному нормативно-правовому акті, який об'єднає всі чотири етапи проведення пенсійної реформи в Україні: 1991–2003 р., 2004 – вересень 2011 р., жовтень 2011 – 2014 р. та реформи 2015–2019 рр. Нині функціонує солідарна пенсійна система, накопичувальну складову частину так і не запроваджено, а третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення – розвивається дуже повільно у зв'язку з економічними кризами. Також необхідно розробити Стратегію розвитку моделі державного управління пенсійної системи в Україні, визначивши інституційну структуру державного управління пенсійної системи (в т. ч. і накопичувальної пенсійної системи), де окреслити цілі, функції, оцінку, аналіз і контроль управлінської діяльності пенсійної системи в Україні з урахуванням європейського досвіду.

**Список використаної літератури:**

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Мартиненко Н. Розвиток пенсійної системи України: поняття та сутність. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 3 (34). С. 55–61.
4. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту в Україні : навчальний посібник. Київ : Знання, 2008. 663 с.
5. Ткаченко Л. Пенсійна система та пенсійна реформа в Україні. 2018. Фонд імені Фрідріха Еберта. Представництво в Україні. С. 40. URL: <Desktop/2%20раздел/14044.pdf>.
6. Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України : Послання Президента України до Верховної Ради та Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1-14/1349. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n1\\_14100-01](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n1_14100-01).
7. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України № 1058-IV від 09 липня 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.
8. Пенсійні правовідносини в Україні : монографія. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2013. 276 с.
9. Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1224 від 14 жовтня 2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1224-2009-%D1%80>.
10. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.
11. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України № 3668-VI від 08 липня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-17>.
12. Ткаченко Л. Пенсійна система та пенсійна реформа в Україні. 2018. Фонд імені Фрідріха Еберта. Представництво в Україні. С. 40. URL: <Desktop/2%20раздел/14044.pdf>.
13. Про затвердження списків виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах : Постанова Кабінету Міністрів України № 461 від 24 червня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2016-%D0%BF>.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій : Закон України № 2148-VIII від 03 жовтня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-19>.
15. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році : Послання Президента України до Верховної Ради України. URL: <https://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-49726>.
16. Програма діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України № 294 від 14 квітня 2016 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu>.
17. Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 672-р від 14 вересня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-%D1%80>.
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : Закон України № 6677 від 10 липня 2017 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62218](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62218).

**Салькова Т. В. Этапы развития пенсионной системы в Украине: евроинтеграционный вектор**

*В статье рассмотрены правовые механизмы пенсионного обеспечения в Украине. Проанализированы этапы развития пенсионной системы, охарактеризована модель пенсионной системы и определены дальнейшие векторы пенсионной реформы в Украине в условиях евроинтеграции.*

**Ключевые слова:** евроинтеграционный вектор, пенсионная система, пенсионная реформа, солидарная система пенсионного обеспечения, накопительная пенсионная система, негосударственное пенсионное обеспечение, стратегия, концепция, систематизация пенсионного законодательства.

**Salkova T. V. Stage of pension development in Ukraine: euro-integrated vector**

*The article deals with legal mechanisms of pension provision in Ukraine. The stages of development of the pension system are analyzed, the model of the pension system is characterized and the further vectors of pension reform in Ukraine in the conditions of European integration are defined.*

**Key words:** *euointegration vector, pension system, pension reform, solidarity system of pensions, accumulative pension system, non-state pension provision, strategy, concept, systematization of pension legislation.*