

## НОВАЦІЇ ПЕНСІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ОГЛЯД ОСНОВНИХ ЗМІН

*Стаття присвячена змінам у пенсійному законодавстві України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій». Розкрито та критично оцінено основні аспекти проведеної пенсійної реформи, зроблено висновки щодо недосконалості впроваджених змін. Запропоновано авторські рекомендації щодо усунення дисбалансу пенсійної системи України.*

**Ключові слова:** пенсія, пенсійна система, пенсійне забезпечення, реформування, зміни, перерахунок пенсій.

**Постановка проблеми.** Із 1 жовтня 2017 р. в Україні стартувала запроваджена урядом і парламентом пенсійна реформа. Про чергове збільшення пенсій у Кабміні заговорили ще у травні поточного року. Тоді уряд представив проект, за яким мала відбутись пенсійна реформа. Усім пенсіонерам обіцяли перерахувати пенсійні виплати за єдиною формулою. І на початку жовтня Верховна Рада проголосувала за такі нововведення.

Однак докорінних змін у пенсійне законодавство ця реформа не внесла. Нині, як і раніше, в Україні продовжує діяти радянська солідарна пенсійна система, коли покоління працівників годує покоління пенсіонерів. Вона неефективна, бо наші демографічні показники вже далеко від радянської норми. А податки для виплат пенсій сплачують далеко не всі громадяни. Тому в Пенсійному фонді утворюється дірка, яка щороку зростає.

Реформа, яку запропонував уряд, по суті, реформою не є. Адже пенсійна система поки що не змінилася – вона залишається солідарною. Щоправда, тепер її модернізують із можливістю переходу до накопичувальної системи: спочатку коштом державних накопичувальних фондів (2 рівень), а згодом й недержавних установ (3 рівень).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, пов'язані з визначенням перспектив реформування системи пенсійного забезпечення, розглядалися багатьма зарубіжними та вітчизняними вченими, такими як: Б. Зайчук, Н. Ковальова, Е. Лібанова, О. Макаренко, Г. МакТаггарт, Б. Надточій, І. Новіков, А. Нечай, М. Папієв, М. Ріппа, В. Роїк, А. Соловійов,

І. Сирота, Н. Яценко тощо. Проте, незважаючи на велику кількість наукових праць, триває пошук найбільш ефективної моделі пенсійного забезпечення в Україні, особливо, з огляду на внутрішні фактори, що впливають на подальше реформування пенсійної системи.

**Мета статті.** Головною метою цієї статті є аналіз чинних норм законодавства щодо пенсійного забезпечення, зокрема Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій».

**Виклад основного матеріалу.** 3 жовтня 2017 р. Верховна Рада України ухвалила у другому читанні законопроект № 6614 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» [4], ініціатором якого виступив нинішній Прем'єр-міністр України В. Гройсман.

За запропонованою пояснювальною запискою [3], мета цього нормативно-правового акта полягала в нижченаведеному: відновлення диференціації розмірів пенсій залежно від заробітку та страхового стажу; перегляд умов перерахунку (індексації) пенсій; зміна механізму відшкодування пільгових пенсій на сплату єдиного внеску; перегляд умов призначення пенсій за віком на пільгових умовах та за вислугу років; впровадження єдиних підходів до обчислення пенсій, відповідно до норм Закону № 1058, держслужбовцям, науковцям, посадовим особам місцевого самоврядування, прокурорам, працівникам Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції; звільнення солідарної системи від невластивих для неї видатків.

З метою аналізу ухвалених змін варто зупинитися на ключових аспектах реформи.

**1. Найбільш ключовою та довгоочікуваною зміною стало «осучаснення пенсій»,** тобто їх перерахунок відповідно до показника середньої заробітної плати по Україні, з якої сплачуються страхові внески, за 2014–2016 рр. Цей показник нині становить 3 764,40 грн. і застосовується для обчислення пенсій, що призначаються в 2017 р.

Чому саме цей показник є найбільш ключовим, допоможе нам розібратись просте розуміння трьох компонентів, що враховуються під час обчислення розміру пенсії, – це зарплата працівника, його стаж роботи та показник середньої заробітної плати по Україні, який застосовується під час обчислення пенсії.

Середня зарплата в Україні зростає щороку, тому пенсії українців мають «осучаснюватись» щорічно. Однак останнього разу таке «осучаснення» відбулося в 2012 р., але із застосуванням показника середньої заробітної плати по Україні за 2007 р. у розмірі 1 197,91 грн. За цей же час середня зарплата по Україні, яка застосовується під час обчислення пенсії, зросла до 3 764,4 грн., або більше ніж втричі. А тому пенсіонери, які, скажімо, вийшли на пенсію 10 років тому, отримували пенсію в рази меншу, ніж їх колеги, які почали отримувати пенсію нещодавно.

З 1 жовтня 2017 р. така диспропорція в розмірах пенсій скасована.

**2. Автоматична щорічна індексація (перерахунок) пенсій.** У законі передбачається автоматична норма про щорічну індексацію (перерахунок) пенсій для захисту від інфляції. Така норма знайшла своє закріплення в змінах до ст. 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [5]. Однак такий перерахунок, згідно із внесеними змінами, буде відбуватися з урахуванням фінансових можливостей солідарної системи – тобто, якщо буде зростання економіки і бюджет буде наповнюватися краще. При цьому індексація буде прив'язана до показника зростання середньомісячних зарплат за три роки – не менше ніж на 50% такого зростання і не менше ніж на 50% індексу споживчих цін. Раніше такий перерахунок пенсій відбувався не менше ніж на 20% росту середньої зарплати.

Тому, з одного боку, введення такого обмеження на рівні 50% зростання зарплати за три роки буде виступати своєрідним гальмом, що забезпечить помірне підвищення пенсій і вбе-

реже Пенсійний фонд та бюджет від значних видатків. З іншого боку, пропонуючи таку зміну, уряд запевнив, що прописана в законі норма не дасть змоги заморозити індексацію, як це відбувалося донині – Кабмін буде просто зобов'язаний її робити.

Однак з аналізу цієї норми слідує, що у разі, якщо уряд вирішить, що фінансових можливостей у бюджеті немає, то й індексації не буде.

**3. Зміна механізму відшкодування пільгових пенсій.** За раніше чинними правилами, пенсійні виплати для пенсіонерів, які працювали на шкідливих виробництвах та мають право на достроковий вихід на пенсію, мають відшкодувати підприємства. Однак така система пенсійного забезпечення для цієї категорії пенсіонерів не виправдала себе.

Приміром, людина працювала на шкідливому виробництві 5–10 років тому і нині виходить на пенсію. За цей час підприємство зі шкідливими умовами праці могло ліквідуватися, збанкрутувати, згорнути виробництво. І компенсувати виплати просто немає кому. Навіть більше, система сама створює можливості для зловживань. Адже нерідко підприємства навмисне змінюють організаційну структуру, аби уникнути великих виплат. За таких умов заборгованість перед Пенсійним фондом у підприємств зростає, а фінансовий тягар виплати таких пенсій повністю лягає на Пенсійний фонд.

Згідно із запропонованими змінами, підприємства замість відшкодування пенсій сплачуватимуть підвищений ЄСВ за своїх працівників, зайнятих на шкідливих виробництвах (із поступовим переходом до накопичувальної системи пенсійного забезпечення), зокрема:

за осіб, які виконують роботи зі шкідливими та небезпечними умовами праці (Список 1), доплата ЄСВ становитиме 15% (тобто загалом за таких працівників підприємство сплачуватиме ЄСВ за ставкою 37%);

для всіх інших категорій працівників, що мають право на достроковий вихід на пенсію через шкідливі умови праці, доплата ЄСВ становитиме 7% (тобто загалом роботодавець сплачуватиме за таких співробітників ЄСВ за ставкою 29%).

Згідно з висновком на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій», експерти не заперечували щодо відшкодування пільгових пенсій шляхом сплати роботодавцями підвищеної ставки єдиного внеску за працівників,

зайнятих на особливо шкідливих та особливо важких роботах за списками № 1 та № 2, на рівні 15% та 7% відповідно, однак, було звернуто увагу на відсутність будь-яких актуарних розрахунків щодо ефективності запровадження нового механізму відшкодування пенсій [2].

Загалом, запропонована система може запобігти подальшому накопиченню боргів підприємств перед Пенсійним фондом. З іншого боку, необдумане підвищення ставки ЄСВштовхатиме роботодавців до «тінізації» заробітної плати.

**4. Пенсії для працівників з особливими умовами праці.** Варто зазначити, що загалом у цьому законі ухвалена негативна тенденція до обмеження права громадян на пільгове пенсійне забезпечення. В ухваленому законі не визначений порядок пенсійного забезпечення осіб, які працювали до набрання чинності Законом України «Про пенсійне забезпечення», на роботах зі шкідливими і важкими умовами праці, як це передбачалося у ст. 100 цього Закону [7]. Також цим Законом скасовується право на призначення пенсій за вислугу років для працівників освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та інших категорій. Призначення пенсій за вислугу років буде здійснюватися лише для військовослужбовців.

Однак вважаємо таку різке обмеження одним зі способів уряду штучно зменшити кількість пенсіонерів, а не реальними реформами.

Неможна підтримати і необґрунтовану пропозицію щодо скасування права на призначення пенсій за вислугу років для таких працівників, як: окремі категорії працівників авіації та льотно-випробного складу; робітники локомотивних бригад і окремі категорій працівників, які безпосередньо здійснюють організацію перевезень і забезпечують безпеку руху на залізничному транспорті та метрополітені; водії вантажних автомобілів, безпосередньо зайняті в технологічному процесі на шахтах, у рудниках, розрізах і рудних кар'єрах на вивезенні вугілля, сланцю, руди, породи та деяких інших категорій працівників. Це пояснюється тим, що підставою для призначення пенсій за вислугу років є зайнятість окремих категорій громадян на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності у більш ранньому віці, ніж настання загального пенсійного віку.

Погоджуючись із висновками експертів, вважаємо, що зміна пільгових умов пенсійного забезпечення громадян має ґрунтуватися на відпо-

відних висновках щодо покращення умов праці та наявності можливості для відновлення втраченої професійної працездатності або придатності до настання віку виконувати такі роботи [2].

**5. Скасування спеціальних режимів пенсій.** До ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» у системі пенсійного забезпечення України, крім страхових пенсій, існував ще один вид пенсійних виплат – так звані спеціальні пенсії. Право на них, а також порядок призначення і виплати визначалися окремими законами. Зокрема, право на спеціальні пенсії мали депутати, державні службовці, судді, прокурори, службовці органів місцевого самоврядування, науковці. Спеціальні пенсії, як правило, виплачувалися у підвищеному розмірі порівняно зі страховими пенсіями.

Свого часу така система запроваджувалася як своєрідна компенсація за низький рівень заробітної плати у відповідних категорій працівників. Однак із моменту запровадження спеціальних пенсій умови оплати праці таких працівників значно покращилися, через що відбувся поступовий відхід від спеціального відсоткового режиму призначення пенсій (з 90 до 60%), аж до скасування чинних привілеїв у призначенні таких пенсій. Спеціальні пенсії, які вже призначені, будуть виплачуватися і далі. Зміни стосуватимуться лише пенсіонерів, які виходитимуть на пенсію після набрання чинності відповідного закону.

Таким чином, на думку ініціаторів цього Закону, запровадження єдиного підходу до призначення пенсій, коли враховується не професія, а лише рівень заробітної плати і страховий стаж, є найбільш справедливою.

Однак не можемо погодитися з цим підходом, оскільки недостатньо обґрунтованим виглядає положення п. 4<sup>7</sup>, яким доповнюється розділ XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [5] щодо здійснення примусового перерахунку за нормами Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пенсій, що були призначені за спеціальними законами. Відсутність пропозиції про осучаснення та перерахунок цих пенсій на умовах, які встановлювалися законодавством під час їх запровадження, тягне за собою порушення конституційних прав громадян.

**6. Звільнення солідарної системи від невластивих для неї видатків.** Цьогоріч дотація

з Державного бюджету Пенсійному фонду становить 141,3 млрд грн. Це майже половина від суми, необхідної для виплати усіх пенсій у державі. При цьому видатки Пенсійного фонду власне на сплату страхових пенсій становлять лише 75% від загальних виплат [1]. Решта – інші види пенсій і соціальних доплат. Згідно з ухваленими змінами, пропонується звільнити солідарну пенсійну систему від страхових виплат, які не забезпечені надходженнями страхових внесків, якими є: видатки на виплату цільової грошової допомоги на прожиття інвалідам війни та УБД; відшкодування єдиного внеску за працюючих інвалідів на підприємствах УТОГ, УТОС; видатки на фінансування пільгових пенсій у зв'язку із заміною механізму фінансування пільгових пенсій; пенсії за вислугу років (для тих, хто вже перебуває на пенсії); відшкодування доплат до прожиткового мінімуму. Зазначені виплати запропоновано здійснювати з інших джерел, зокрема, з державного бюджету.

Вважаємо, запропоновані зміни природними і такими, що зменшать навантаження на Пенсійний фонд.

Окрім основних змін, зумовлених метою самого Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій», пенсійна система зазнала низки інших змін, які суттєво впливають на долю нинішніх та майбутніх пенсіонерів.

Зупинимось на основних із них:

### 1. Приховане підвищення пенсійного віку.

Ще презентуючи реформу, В. Гройсман заявив, що підвищення пенсійного віку вдалося уникнути. Насправді, це не зовсім так. Ключовим елементом змін до законодавства, за пропозицією уряду, є підвищення на 10 років мінімального та повного страхового стажу для призначення пенсії: із 15 до 25 років та з 25 до 35 років, відповідно (підвищення на один рік відбуватиметься поступово протягом 10 років – із 2018 по 2028 рр.). А це, власне, і призведе до автоматичного підвищення пенсійного віку.

Нині українцям достатньо пропрацювати 15 років, щоб, у принципі, претендувати на пенсію. За новим проектом, пенсія за віком у 60 років призначатиметься за наявності 25-річного страхового стажу. Та кожні 12 місяців вимога до страхового стажу збільшуватиметься на рік. Тобто у 2028 р. треба буде мати вже 35 років стажу.

Починаючи з 1 січня 2018 р., право на призначення пенсії за віком після досягнення віку

60 років мають особи за наявності страхового стажу:

з 1 січня 2018 р. по 31 грудня 2018 р. – не менше 25 років;

з 1 січня 2019 р. по 31 грудня 2019 р. – не менше 26 років;

з 1 січня 2020 р. по 31 грудня 2020 р. – не менше 27 років;

з 1 січня 2021 р. по 31 грудня 2021 р. – не менше 28 років;

з 1 січня 2022 р. по 31 грудня 2022 року – не менше 29 років;

з 1 січня 2023 року по 31 грудня 2023 р. – не менше 30 років;

з 1 січня 2024 р. по 31 грудня 2024 року – не менше 31 років;

з 1 січня 2025 року по 31 грудня 2025 р. – не менше 32 років;

з 1 січня 2026 р. по 31 грудня 2026 р. – не менше 33 років;

з 1 січня 2027 р. по 31 грудня 2027 р. – не менше 34 років;

починаючи з 1 січня 2028 р. – не менше 35 років.

У разі відсутності вказаного вище страхового стажу для виходу на пенсію в 63 роки з 1 січня 2018 р. треба мати стаж 15–25 років, у 2028 р. – вже 25–35 років. Починаючи з 1 січня 2019 р., особи зі страховим стажем у 15 років можуть отримати пенсію лише по досягненні 65 років. У разі, якщо вони не мають такого стажу, їм призначатимуть державну соціальну допомогу [4].

Таким чином, уряд фактично обмежив кількість людей, які виходять на пенсію. Це можна робити шляхом підвищення мінімального пенсійного віку або через «приховане підвищення віку». Норма щодо підвищення страхового стажу якраз виконує таку роль.

**2. Компенсація страхового стажу.** Можливість компенсації страхового стажу існувала й раніше. Особи, яка претендувала на пенсію за віком і не мала достатньої кількості років страхового стажу, мала право його «докупити» шляхом укладення угоди про добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування [6]. Жодних обмежень щодо кількості років, які можна було компенсувати, не було. З 1 жовтня 2017 р. таке обмеження становить 5 років.

І таку компенсацію доцільно провести якомога раніше, оскільки щороку сума, яку потрібно буде сплатити за кожний куплений рік стра-



хового страху, буде збільшуватись відповідно до зростання мінімальної заробітної плати.

**3. Зниження коефіцієнту страхового стажу.** До внесення змін, за період участі в солідарній системі величина оцінки одного року страхового стажу дорівнювала 1,35%, а за період участі в солідарній і накопичувальній системах пенсійного страхування – 1,08%. З 1 жовтня 2017 р. величина оцінки одного року страхового стажу за період участі в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування становить 1%.

Що це означає простою мовою? Кожен рік стажу під час розрахунку пенсій множитимуть не на коефіцієнт 1,35, а на коефіцієнт 1. І це позначиться на сумі виплат.

Ще до подання законопроектів до Верховної Ради, низка експертів заявляли, що ця зміна може знизити пенсії на 30–40%. В уряді відповіли, що, навпаки, здебільшого умови перегляду пенсій для тих, хто на неї вже вийшов, будуть покращені. Однак розрахунки показують, що за старою схемою «нові» пенсії були б більшими. Так, наприклад, людина, що має зарплату, в півтора рази вищу за середню (тобто близько 10 тисяч гривень), і пропрацювала 30 років, може претендувати на щомісячну виплату в 2 404 грн., з урахуванням доплати за понаднормовий стаж. У разі зниження коефіцієнту оцінки стажу до 1, із зарплатою в 10 000 гривень можна претендувати на пенсію в 1 684 грн.

**4. Скасовується оподаткування пенсій.** Із 1 жовтня відмінено оподаткування пенсій, розмір яких перевищує 10 прожиткових мінімумів. Також скасовано 15% зниження пенсійних виплат для тих, хто продовжує працювати.

**Висновки і пропозиції.** Проаналізувавши прийнятий Верховною Радою України Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій», варто зауважити, що деякі запропоновані зміни є досить сумнівними з точки зору їх відповідності Конституції України, а також принципу соціальної справедливості.

На жаль, із прийняттям цього Закону не вирішуються фінансові проблеми функціонування пенсійної системи, що виникли під впливом демографічної ситуації, комплексу соціально-економічних проблем та неефективного державного управління. Крім того, на наш погляд, ініціатива, яка фактично обмежується положеннями, що стосуються внутрішніх параме-

трів системи, зокрема віку і страхового стажу, не відновлює страхові принципи та не вирішує проблеми належного рівня пенсійного забезпечення громадян, а лише тимчасово скорочує видатки Пенсійного фонду, зокрема шляхом відстрочення отримання пенсії частиною майбутніх пенсіонерів.

Задля реалізації поставленої мети принципово важливо враховувати, що пенсійна система є невід'ємною частиною економіки країни. Отже, першочергові кроки мають бути спрямовані на: забезпечення стабільного функціонування економіки, формування здорового підприємницького клімату в країні; належного регулювання фінансово-банківської системи; встановлення виваженого рівня оплати праці (відновлення мотивуючої та стимулюючої функції заробітної плати) як основного джерела наповнення бюджету державного і недержавних пенсійних фондів та виведення заробітної плати з «тіні»; збалансований розподіл національного доходу з урахуванням життєвих потреб усіх верств населення, встановлення жорсткого контролю за надходженнями податків і зборів від високоприбуткових видів діяльності.

#### Список використаної літератури:

1. Веб-сайт Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pfu.gov.ua>.
2. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62088](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62088).
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62088](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62088).
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій : Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2148-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2148-19>.
5. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.
6. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2464-17>.

7. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1788-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1788-12>.

**Шевченко Н. П. Новації пенсійного законодавства: огляд основних змін**

*Стаття присвячена змінам в пенсійному законодавстві України в зв'язі з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій». Розкриті і критично оцінені основні аспекти проведеної пенсійної реформи, зроблені висновки про недосконалість впроваджених змін. Предложено авторські рекомендації по усунуванню дисбалансу пенсійної системи України.*

**Ключевые слова:** пенсія, пенсійна система, пенсійне забезпечення, реформування, зміни, перерахунок пенсій.

**Shevchenko N. P. Innovations in pension legislation: an overview of major changes**

*The article is devoted to changes in the pension legislation of Ukraine in connection with the adoption of the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding Increasing Pensions". The main aspects of the pension reform are disclosed and critically assessed, and conclusions about the imperfection of the implemented changes are drawn. Author's recommendations for the elimination of the imbalance of the pension system of Ukraine are proposed.*

**Key words:** pension, pension system, pension provision, reforming, changes, recalculation of pensions.