

"Проблеми реформування пенсійної системи України в контексте впливу права ЄС на право України"

Рошканюк Вадим Михайлович,
доц. кафедри цивільного права
заступник декана
юридичного ф-ту Ужгородського
національного університету

Постановка проблеми.

Конституція України, Європейська Соціальна Хартія, Європейський кодекс соціального забезпечення закріплює право громадян на соціальний захист на рівні не нижче від прожиткового рівня. Ціла низка міжнародно-правових документів зобов'язують Україну здійснювати соціальне забезпечення на рівні соціальних стандартів і гарантій. Однак на практиці розміри переважної більшості соціальних виплат, зокрема пенсій, далекі від забезпечення належного і гідного рівня життя громадян.

Мета роботи.

Метою даної публікації є висвітлення окремих недоліків пенсійної реформи, пояснити та показати колосальність економічних втрат від зволікання із запровадженням пенсійної реформи та показати шляхи її реального завершення та втілення в життя.

Аналіз наукових публікацій.

Проблемам пенсійного забезпечення присвячено багато робіт українських дослідників, таких як Болотіна Н.Б., Бойко М.Д., Синчук С., Сирота І.М., Ткаченко Л.Г., Шумило М.М., Колодій А.В., Луцький Р.П. та багатьох інших. Як правило, у більшості наукових робіт ретельно розглянуті окремі інститути пенсійного права. Проте, у вітчизняній юридичній літературі бракує комплексного підходу щодо вироблення єдиної концепції реального реформування системи пенсійного забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Ядро системи соціального захисту населення складають пенсійні правовідносини. Пенсійне забезпечення є найбільшим видом соціального забезпечення як за суб'єктивним складом (близько 13,5 млн. пенсіонерів), так і за обсягами фінансування. Проте, незважаючи на це, розміри пенсійного забезпечення для переважної більшості населення не відповідають рівню державних соціальних стандартів, які забезпечують належний і гідний рівень життя. Таку важливу задачу як достойний рівень пенсій українське суспільство повинно вирішити якомога швидше. В такому контексті дуже важливою та актуальною є імплементація стандартів соціального захисту ЄС.

Спроби реформування системи пенсійного забезпечення відбулися у 2003-2004 році, 2011 році та у 2017 році із прийняттям Законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09 липня 2003 року № 1058-IV [1], «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003 року № 1057-IV [2], «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року № 3668-VI [3] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 4 жовтня 2017 року [4] відповідно. До беззаперечних переваг пенсійної реформи 2004 року слід віднести формально-юридичне закріплення трирівневої системи пенсійного забезпечення, яка повністю ще не запроваджена. Формально, ця система є схожою з пенсійною системою Німеччини [5]. Однак, непродумана соціальна політика держави, чисельні діаметрально-протилежні зміни до законів не призвели до очікуваного ефекту щодо покращення соціальних стандартів в цій сфері.

Надати однозначну оцінку пенсійної реформи 2011 року не можливо. З одного боку, це було зворотною дією попереднього уряду на отримання чергового траншу з МВФ. Зазначена реформа формально було спрямована на стабілізацію економічної складової з урахуванням необхідності подолання стагнаційних процесів після світової фінансової кризи та негативних соціально-демографічних тенденцій. Положення пенсійної реформи 2011 року в частині необґрунтованого підвищення пенсійного віку (середня тривалість життя в

Україні останнім часом зменшилася. Так, по різних даним середня тривалість життя складає 63 роки для чоловіків, 67 років для жінок. По інших даним відповідно 59 років та 63 роки, в той час як в СРСР середня тривалість життя складала 70 років.) та підвищення вимог до страхового стажу (35 і 30 років відповідно для чоловіків і жінок при середньому працездатному періоді 35-40 років, з оглядом на велику кількість безробітних є необгрунтованою) суперечать ч.3 ст.22 Конституції України, відповідно до якої при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Аналогічну оцінку можна надати і закону 2017 року, оскільки «реформування» торкнулося лише солідарної системи. Основними положеннями нового закону слід визнати дублювання конституційного положення щодо відповідності розміру мінімальної пенсії прожитковому мінімуму, вирівнюванню диспропорції у розмірах заробітної плати пенсіонерів, які виходили на пенсію до 2012 року та пізніше. Скасування деяких видів пільгових пенсій, як наприклад пенсії науковцям, суперечать ч.3 ст.22 Конституції України.

Переважна більшість пільгових пенсій була сформована за радянських часів. За часи незалежності України відбулася повна зміна суспільно-політичної формації. Відповідно, право, як регулятор суспільних відносин, регламентує застарілі по своїй суті правовідносини. Логічним висновком з цього приводу, є перегляд та заміна великої кількості застарілих видів пенсій на користь такого підходу, коли пільгові пенсії будуть надаватися заслужено обмеженому колу осіб, характер та умови праці яких дійсно призводять до більш швидкого старіння та зношування організму.

Проблема систематизації нормативних актів у праві соціального забезпечення є давно назрілою. На розгляді в парламенті вже було декілька проектів і Соціального кодексу і кодексу соціального забезпечення. Тим не менше, по сьогоднішній день Верховна Рада так і не прийняла відповідний кодифікований акт.

В умовах євро інтеграційних процесів є також актуальною проблема уніфікації пенсійного законодавство з правом Європейського Союзу. Для

проведення такої серйозної та кропіткої роботи потрібно залучити найкращих науковців з пенсійного права [6].

Окремою проблемою є виявлення дискримінаційних та неконституційних норм. Наприклад, у відповідності до ч.2ст.25 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» коефіцієнт страхового стажу з урахуванням періодів до набрання чинності цим Законом не може перевищувати 0,75, а для шахтарів та списку №1 - 0,85. При мінімальній заробітній платі коефіцієнт буде близько одиниці. Коефіцієнт 0,75 означає, що у громадянина украли 25% трудового стажу. Така норма підлягає негайному скасуванню. Таких норм в законі є чимало. Крім того, було визнано неконституційними ряд положень законів про внесення змін до вищевказаного закону. Наприклад, ст.40 закону, яка регламентує порядок визначення середньої заробітної плати у періоди до запровадження системи персоніфікованого обліку сплати страхових внесків, тобто до 01.07.2000 року. Зміни до абзацу третього ч.1ст.40 закону в редакції закону від 28.12.2007 року було визнано неконституційними. Тим не менше, відповідних змін до закону так і не внесено. Таких норм також чимало в законі і їх потрібно привести у відповідність із рішеннями Конституційного Суду України. Фактично, перерахування розміру заробітної плати за минулі періоди повинно здійснюватися виходячи з реальної купівельної спроможності доходів за відповідні періоди.

Можна було би наводити ще багато прикладів прогалин у пенсійному законодавстві. Що стосується необхідності подальшого вдосконалення пенсійного законодавства, то це ще раз підтверджує актуальність обраної проблематики та обґрунтовує необхідність подальших теоретичних розробок, присвячених системі пенсійного забезпечення в Україні.

Звісно, що проблеми реформування системи пенсійного забезпечення полягають не лише у недосконалості правових конструкцій, необхідності кодифікації [7], економічних проблемах, відсутності політичної волі та далекоглядності. Реформування повинно передбачати і ефективний механізм захисту права на пенсію. На це вказують багато вітчизняних досліджень. Наприклад, можна повністю погодитись із думкою Рубан К.П., що звернення за

захистом до адміністративних судів абсолютно не гарантує справедливого вирішення справи[8]. Наприклад, стосовно Закарпаття, пенсійні справи нерідко переглядалися Львівським Апеляційним судом по п'ять років, а громадяни так і не могли добитися справедливості та задоволення своїх законних вимог. Шляхом вирішення цієї проблеми може бути або зміна підсудності, яка існувала раніше, або спрощена процедура розгляду пенсійних спорів. Адже, досить часто в цих категоріях справ відсутній спір про право, а порушення зводяться фактично до невиконання тих чи інших сум. Тобто суд фактично санкціонує до виплати недоплачену суму пенсії. Або, наприклад, віднести ці спори до наказного провадження. Це надасть змогу захищати право на пенсію у короткий час.

Наступна проблема полягає у специфічній природі цих прав. На відміну від громадянських та політичних прав вони не забезпечуються безпосередньо судовим захистом. Тобто конституційне і законодавче закріплення, наприклад, права на пенсійне забезпечення не буде захищено судом, оскільки для цього, принаймні, потрібно фінансування із Державного бюджету та передбачення відповідних асигнувань щороку у спеціальному законі, обсяг яких залежить від стану економіки та результатів суспільно-політичних дебатів [9].

Наразі в Україні існує складна ситуація у сфері захисту соціальних прав, що обумовлюється, в першу чергу, економічними і політичними чинниками, які є визначальними в діяльності соціальної держави щодо захисту та гарантування права кожної особи на соціальний захист. Непоодинокими є випадки зменшення змісту і обсягу соціальних прав і гарантій, на що неодноразово вказувалося в рішеннях Конституційного Суду України; велика кількість нормативних актів, що регулюють відносини у сфері соціального забезпечення ускладнюють процедуру реалізації цих прав. Поширення безробіття, довготривала пенсійна реформа та трансформація системи соціального захисту в цілому, всесвітня економічна криза, яка не оминула Україну, а також внутрішня політична криза, що негативним чином відбиваються на дотриманні права на соціальний захист, і є підґрунтям соціальної нестабільності в українському суспільстві. Все це в своїй сукупності дає підстави для

твердження про те, що Україна знаходиться лише на шляху до становлення соціальної держави як гаранта права на соціальний захист та справедливе пенсійне забезпечення.

В Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» в якості другого рівня системи пенсійного забезпечення запропоновано ввести накопичувальну систему пенсійного страхування. Це стало новелою у вітчизняному законодавстві, хоча така модель існує у західних країнах Європейського Союзу багато десятиліть. Проте, на превеликий жаль, другий рівень пенсійного забезпечення в Україні так і залишається реформою на папері. Спробуємо запропонувати шляхи реального запровадження пенсійної реформи.

Однією з найбільш актуальних проблем розвитку системи пенсійного забезпечення є негайне запровадження другого рівня системи пенсійного страхування. Для цього слід скасувати норму, передбачену в Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо запровадження накопичувальної системи на наступний рік після подолання дефіциту бюджету Пенсійного фонду України. В сучасних умовах це означає відтермінування на невизначений термін. Тому, слід повністю переосмислити такий підхід. На даному етапі слід витягнути готівку з тіні і допомогти громадянам легалізувати доходи. Для цього потрібно повернути майже первісну редакцію ч.3ст.27 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», з деякими уточненнями. Скасування граничного розміру пенсій з одночасним фіксуванням максимального розміру пенсій для службовців і чиновників сприятиме легалізації доходу, оскільки частина відрахувань стає власністю застрахованої особи. По суті 7% від своїх доходів застрахована особа фактично відкладає на старість протягом працездатного періоду, і це крім державної пенсії. Саме такий підхід в законодавчому регулюванні дасть змогу суттєво збільшити внутрішньо український фондовий ринок та, відповідно, суттєво зміцнити економіку України. Одночасно, будь-яка модель соціального захисту може працювати лише за умови стабільної економіки. Такі висновки дуже легко довести математичним шляхом.

Адже при наявності єдиного соціального внеску на рівні 164,28 млрд. грн. станом на 2013 рік, який формується за рахунок 32% відрахування до ПФУ, при 7%-му відрахуванні ми маємо щорічне поповнення Накопичувального фонду України на суму більше 30 млрд. грн. Як тільки громадяни зрозуміють, що ця система є вигідною, вони почнуть виводити гроші з тіні. За 10 років, тобто до моменту перших пенсійних виплат ми отримаємо колосальну додаткову гривневу масу в економіці, яка в будь-якому разі перевищить 300 млрд. гривень. Фактично це величезний стабілізаційний фонд, який допомагатиме триматися на плаву українській економіці. Для ефективної роботи накопичувальної системи потрібно лише чітко продумати систему диверсифікації фінансових ризиків. Якщо б не бездарні кроки попередньої влади за останні роки, з початку пенсійної реформи 2004 року ми могли б отримати додатково в економіку України гривневу масу, еквівалентну розмірам двох ПФУ, тобто не менше 500 млрд. гривень. Аналогічну картину ми спостерігаємо у бюджетах ПФУ за 2014 рік – 160,51 млрд.грн. [11] та за 2015 рік – 168,08 млрд.грн. [12]. Тобто інвестування в накопичувальну систему повинно було складати також більше 30 млрд.грн. щорічно. У зв'язку з запровадженням з 2016 року 22% ставки ЄСВ дещо змінилася картина у надходжень у бюджеті ПФУ за 2016 рік – 105,37 млрд.грн. [13] та у 2017 році – 136,27 млрд.грн. [14]. Однак, з вищезгаданої пропорції відрахувань до накопичувального фонду зрозуміло, що сума інвестування могла бути не менше 20 млрд.грн. у 2016 році та не менше 25 млрд.грн. у 2017 році.

Хтось може заперечити, що таку систему не можливо запровадити без подолання дефіциту бюджету ПФУ. Адже в бюджеті ПФУ на 2013 рік закладено близько 10% дефіциту. Аналогічно і в бюджетах на 2014-2016 роки. (Примітка: Стосовно дефіциту бюджету 2017 року, варто пояснити, що у ньому переплутані поняття дефіциту та бюджетних видатків. Тому сума 141,31 млрд.грн. вказана як сума видатків ДБУ разом з дефіцитом). Відповідально заявляємо, що це є нічим іншим, ніж політичними спекуляціями попередніх урядів та небажанням брати на себе політичну відповідальність за реалізацію пенсійної реформи та фактичне гарантування та збереження пенсійних активів

громадян. Фактичний дефіцит ПФУ є меншим за 10%, а можливості інвестування у накопичувальну систему є приблизно у 1,5 рази більшою, ніж дефіцит. Зменшення корупційних втрат бюджету, у т.ч. «податкових ям» легко покриває згадану проблему дефіциту коштів ПФУ.

Натомість запровадження накопичувальної системи надасть змогу фактично створити стабілізаційний гривневий фонд у сотні млрд. гривень! Якщо ж до низки економічних заходів додати потенційне зменшення вартості енергоносіїв, не говорячи вже про запровадження новітніх технологій, то в Україні цілком реально побудувати стабільну соціально-орієнтовану економічну модель.

З моменту пенсійної реформи вже минуло більше десяти років. Ідея запровадження другого рівня системи пенсійного забезпечення з року, наступного за роком подолання дефіциту бюджету Пенсійного фонду призвела до невиправданих втрат в економіці України та в добробуті кожного українця. Перед Україною нагальною потребою стоїть якомога скоріше запровадження стандартів соціального захисту, у т.ч. пенсійного забезпечення шляхом імплементації досвіду Європейського Союзу, та, зокрема, Німеччини. Одночасне запровадження медичної реформи також сприятиме вирішенню проблеми «заробітних плат у конвертах» та сприятиме наповненню коштами ПФУ.

За таких умов запровадження пенсійної реформи є стратегічним завданням України не тільки в плані виконання міжнародно-правових зобов'язань у соціальній сфері, але і заради здобуття економічної незалежності та побудови соціально-орієнтованої правової держави.

Список посилань:

1. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV (за станом на 11 березня 2013 року) [електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49-51. – Ст. 376. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>

2. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 9 липня 2003 року № 1057-IV (за станом на 9 грудня 2012 року) [електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 47-48. – Ст. 372. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1057-15>

3. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 8 липня 2011 року № 3668-VI (за станом на 1 січня 2013 року) [електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 12-13. – Ст. 82. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3668-17>

4. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 4 жовтня 2017 року. Примітка: на момент написання даної статті офіційний текст ще не опубліковано.

5. Європейські стандарти пенсійної системи, як визначальні чинники формування соціальної сфери в Україні/ Р.П. Луцький /режим доступу/ http://azov-academy.ucoz.org/publ/stati_i_nauchnye_publicacii_articles_science/evropejski_standarti_pensijnoji_sistemi_jak_viznachalni_chinniki_formuvannja_socialnoji_sferi_v_ukrajini_r_p_luckij/1-1-0-112

6. Пенсійна система Німеччини: корисний досвід для України/ Колодій А.В./режим доступу/ http://sophus.at.ua/publ/2012_12_11_12_kampodilsk/sekcija_9_2012_12_11_12/pensijna_sistema_nimechchini_korisnij_dosvid_dlja_ukrajini/19-1-0-441

7. Ткаченко Л.Г. Кодифікація пенсійного законодавства: передумови та проблеми / Л.Г.Ткаченко // Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення. Збірник наукових праць. Матеріали І-ї між нар. Наук.практ конф. (Київ, 25-26 квітня 2013 р) / за ред. проф.М.І.Іншина, проф.. Н.М.Хуторян, доц..В.І.Щербини. К.Ніка-Центр, 2013. – 622 с.

8. Рубан К.П. «Порядок визначення заробітної плати (доходу) для обчислення пенсії за віком у солідарній системі: проблеми та прогалини у законодавстві» / К.П.Рубан // Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення. Збірник наукових праць. Матеріали І-ї між нар. Наук.практ конф. (К.25-26 квіт.2013 р)/ за ред.. проф.М.І.Іншина, проф.. Н.М.Хуторян, доц..В.І.Щербини. К.Ніка-Центр, 2013. – 622 с.

9. Рошканюк В.М. «Соціальні права як привілей у контексті соціального захисту: Україна та зарубіжний досвід»/Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення. Збірник наукових праць. Матеріали І-ї між нар. Наук.практ конф. (К.25-26 квіт.2013 р)/ за ред.. проф.М.І.Іншина, проф.. Н.М.Хуторян, доц..В.І.Щербини. К.Ніка-Центр, 2013.

10. Постанова КМУ «Про бюджет Пенсійного фонду України на 2013 рік» від 11 лютого 2013 р. № 101//УК №30 від 14.02.2013.

11. Постанова КМУ «Про бюджет Пенсійного фонду України на 2014 рік» від 25 червня 2014 р. № 202//УК №116 від 02.07.2014.

12. Постанова КМУ «Про бюджет Пенсійного фонду України на 2015 рік» від 25 лютого 2015 р. № 67//УК №40 від 4.03.2015.

13. Постанова КМУ «Про бюджет Пенсійного фонду України на 2016 рік» від 10 березня 2016 р. № 190//УК №55 від 23.03.2016.

14. Постанова КМУ «Про бюджет Пенсійного фонду України на 2017 рік» від 18 січня 2017 р. № 17//УК №16 від 27.01.2017.