



**Г. А. Трунова,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
старший науковий співробітник  
відділу проблем цивільного, трудового  
та підприємницького права  
Інституту держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України  
ID ORCID 0000-0002-1829-2561

УДК 349.3

DOI 10.37749/2308-9636-2020-9(213)-8

## ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

*У статті на основі аналізу минулих етапів реформування пенсійної системи, чинного пенсійного законодавства та правозастосовної практики у зазначеній сфері розглянуто проблеми та перспективи реформування системи пенсійного забезпечення в Україні. Зроблено висновки та вироблено окремі пропозиції щодо необхідності комплексного підходу до процесу реформування системи пенсійного забезпечення в Україні з метою встановлення гідного рівня пенсійного забезпечення громадян та гарантії реалізації пенсійних прав.*

**Ключові слова:** реформа, пенсія, солідарна пенсійна система, накопичувальна пенсійна система, Пенсійний фонд.

Концептуальні питання пенсійного забезпечення є чи не найактуальнішими в сучасному українському суспільстві та у світі в цілому. Водночас пенсіонери в Україні залишаються однією з найбільш вразливих соціальних груп населення. Рівень бідності залишається високим серед осіб пенсійного віку внаслідок низького рівня пенсійного забезпечення, що свідчить про необхідність подальшого системного вдосконалення пенсійного законодавства, яке, з одного боку, встановлювало б гідний рівень пенсійного забезпечення, а з іншого — гарантувало громадянам доступність безперешкодної реалізації пенсійних прав.

Одним із недоліків сучасних пенсійних реформ в Україні є надзвичайно короткі строки розробки та апробації можливих результатів нововведень. Поспіхом прийняті нормативно-правові акти у

сфері пенсійного забезпечення містять значну кількість бланкетних норм, колізій, прогалин та дублювання. Загалом все це призводить до зниження рівня гарантій прав громадян у сфері пенсійного забезпечення; численних помилок, які допускаються правозастосовними органами при винесенні рішень про право на пенсійне забезпечення; плутанини при визначенні підстав та умов забезпечення, його розмірів; масових звернень громадян до суду за захистом своїх порушених прав; суперечливості судових рішень.

Наведене свідчить про необхідність комплексного підходу до процесу реформування системи пенсійного забезпечення: визначення кінцевої мети реформи; встановлення чітких проміжних результатів; визначення контрольних механізмів; призначення відповідальних суб'єктів

тів; моніторинг процесу реформування; моніторинг правового регулювання; моніторинг правозастосування; прогнозування можливих негативних наслідків та визначення шляхів їх усунення.

Окрім того, приймаючи нові норми регулювання пенсійних відносин, законодавець, як правило, покладає на Кабінет Міністрів України обов'язок розробки нормативно-правових актів щодо порядку реалізації прав. Натомість маємо відставання у визначенні умов і порядку реалізації прав у сфері пенсійного забезпечення або ж затягування з прийняттям необхідних норм Кабінетом Міністрів України у зв'язку з відсутністю належного фінансового забезпечення.

Згідно з п. 3 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить серед іншого й прийняття законів. Виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (п. 6 ст. 92 Конституції України). Тоді як Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, до його повноважень належить, зокрема: вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечення проведення фінансової політики та політики у сфері соціального захисту; розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку України (ст. 116 Конституції України). Відповідно, законодавець повинен чітко визначити не тільки основні права у сфері пенсійного забезпечення, а й забезпечити втілення принципу законодавчого визначення умов і порядку здійснення пенсійного страхування, що, в свою чергу, забезпечить ефективність правового регулювання. Тому правове регулювання у сфері пенсійного забезпечення повинно здійснюватися на рівні закону, суб'єктом же законодавчої ініціативи повинен виступати Кабінет Міністрів України.

До того ж правозастосування у сфері пенсійного страхування ускладнено великим масивом підзаконних нормативно-правових актів, складністю та нестабільністю пенсійного законодавства.

Останнє з прийняттям кожного нового акта стає все більш недоступним для розуміння навіть фахівцями у цій царині, не кажучи вже про громадян, які є суб'єктами пенсійних правовідносин. Вирішення проблеми лежить в площині систематизації законодавства у сфері пенсійного забезпечення та в перспективі його кодифікації.

Варто відзначити, що характерною для нашої держави є практика, коли Пенсійний Фонд одноособово визначає правила реалізації прав застрахованих осіб на призначення пенсій, окрім того, перевіряє правильність документів та оцінює спірні положення, як правило, не на користь застрахованих осіб. Визначення самим Пенсійним Фондом, який є страховиком, переліку документів, необхідних для призначення пенсії, безумовно, є неправильним. Фактично відбувається підміна законодавчого регулювання режимом адміністративного регулювання.

Практика, за якої страховик — Пенсійний фонд України — визначає порядок реалізації прав застрахованих осіб на пенсійне забезпечення, повинна бути припинена, а правове регулювання у цій сфері повинно забезпечуватися на рівні закону. Водночас Пенсійний фонд повинен бути наділений правом нормотворчої пропозиції, що означає можливість внесення вмотивованого подання щодо необхідності прийняття нормативно-правового акта, внесення до нього змін або визнання його таким, що втратив чинність.

Важливим питанням реформування системи пенсійного забезпечення є перспектива запровадження обов'язкової накопичувальної системи пенсійного забезпечення. У першу чергу необхідно відзначити, що не можна вводити обов'язки щодо сплати внесків до накопичувального фонду без конкретного механізму реалізації прав застрахованих, адже мета даного законодавчого новаторства повинна полягати не у сплаті внесків, а у формуванні та функціонуванні накопичувальної системи пенсійного забезпечення. Необхідно визначити, яким чином буде гарантуватися ефективність

інвестування пенсійних накопичень? Яка буде тарифна політика? Який реальний коефіцієнт заміщення заробітної плати?

До того ж останні дослідження свідчать, що низка держав відмовляється від приватизації системи пенсійного забезпечення у зв'язку з тим, що така політика не принесла очікуваних результатів. Такі країни як Аргентина, Болівія, Угорщина, Казахстан та інші повертаються до державної системи пенсійного забезпечення, заснованої на принципі солідарності. Як раціонально відзначають фахівці МОП, країни повинні бути обережними при розробці реформ для забезпечення виконання пенсійних систем, адже їх місія — забезпечити економічну безпеку людям похилого віку [1]. Державні пенсійні системи, що ґрунтуються на принципах солідарності та колективного фінансування, безумовно, є найбільш поширеною формою захисту людей похилого віку в світі.

Проблемою сучасної системи пенсійного забезпечення залишається мізерний розмір пенсій. Обрахунок розміру пенсії згідно з нормами чинного законодавства є надзвичайно складним, включає в себе декілька формул, окремі коефіцієнти. Однак ключовими категоріями, які повинні впливати на розмір пенсії в солідарній системі, є заробітна плата та страховий стаж застрахованої особи.

Відповідно до міжнародно-правових стандартів розмір забезпечення за віком згідно з Конвенцією МОП № 102 встановлено у розмірі як мінімум 40% від заробітної плати, Конвенції № 128 — 45%, а Рекомендації № 131 — 55%. Рекомендація № 202 встановлює наступні стандарти — грошові та натуральні допомоги, що повинні гарантувати базовий дохід для фактичного доступу до необхідних товарів та послуг та забезпечити життя в гідних умовах. Вочевидь, одним із напрямів удосконалення у сфері пенсійного забезпечення повинно бути введення міжнародних соціальних стандартів у сфері пенсійного забезпечення, а саме коефіцієнту заміщення заробітної плати не нижче 40%.

Також недоліком є те, що страховий стаж не впливає на рівень пенсій і фактично перетворився на критерій для визначення права на пенсію, що, звичайно, повинно бути виправлено. Адже передбачена законодавством оцінка одного року страхового стажу понад мінімальний страховий стаж у розмірі 1% мінімального розміру пенсії за віком не забезпечує створення умов для гідного пенсійного забезпечення відповідно до результатів праці кожної застрахованої особи.

При формуванні ефективної системи пенсійного забезпечення значна увага повинна приділятися фінансовим гарантіям забезпечення відповідних прав. У контексті солідарної системи пенсійного забезпечення необхідно наголосити на проблемі рівня заробітної плати працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери, з якої забезпечується фінансування соціально-страхових виплат. Необхідно вживати заходів для підвищення заробітної плати відповідної категорії громадян до рівня, що дозволить здійснювати належне пенсійне забезпечення.

Також зменшення розміру страхових внесків на соціальне страхування значно погіршило фінансування пенсійних виплат. Розміри соціально-страхових внесків повинні бути переглянутими в бік підвищення, звісно, за участі всіх сторін соціального діалогу.

Для забезпечення ефективності функціонування пенсійної системи та забезпечення мінімального рівня безпеки доходів для людей пенсійного віку повинні бути усунені або ж мінімізовані соціально-економічні проблеми, а саме: ліквідація безробіття, створення нових робочих місць для забезпечення роботою особливо молоді, забезпечення гідної заробітної плати, забезпечення гендерної рівності в питаннях оплати праці, вирішення проблем масової трудової міграції, ліквідація неформальної зайнятості.

Актуальним залишається вирішення питання і щодо пільгового пенсійного забезпечення та за вислугу років. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підвищення

пенсій» передбачено, що пенсійне забезпечення застрахованих осіб, які працювали або працюють на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими й особливо важкими умовами праці за списком № 1 та на інших роботах зі шкідливими і важкими умовами праці за списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджених Кабінетом Міністрів України, та за результатами атестації робочих місць, на посадах, що дають право на призначення пенсії за віком на пільгових умовах, які відповідно до цього Закону мають право на пенсію на пільгових умовах, здійснюється згідно з окремим законодавчим актом через професійні та корпоративні фонди.

Варто відзначити, що про перспективи запровадження пенсійного забезпечення через професійні та корпоративні фонди йдеться не вперше. Ще в першій редакції Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. в прикінцевих положеннях містився даний пункт, однак подальшої реалізації декларативної норми так і не відбулося.

Система дострокових пенсій, що дісталася нам у спадок з радянських часів, є застарілим способом регулювання економічних, соціально-трудових та соціально-забезпечувальних відносин, тому вимагає модернізації. Окрім того, вона малоефективна, оскільки в арсеналі її захисних засобів відсутній механізм запобігання та мінімізації професійного ризику для працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими і небезпечними умовами праці. Формування правових норм виплати пільгового та спеціального пенсійного забезпечення базується на об'єктивних даних (підвищена професій-

на захворюваність, ранні форми інвалідності, низька тривалість життя тощо) [2, с. 132]. Останнє твердження цілком втілюється у поєднання єдності і диференціації в пенсійному забезпеченні, що розглядається як один із принципів правового регулювання. Диференціація в пенсійному забезпеченні проявляється у регулюванні спеціальними законами пенсійного забезпечення для окремих категорій осіб, у тому числі за особливостями професійного статусу особи.

З метою забезпечення прав застрахованих осіб, які відносяться до категорії, що мають право на пільгове пенсійне забезпечення та право на пенсію за вислугу років, а також захисту даних осіб від професійних ризиків виробничого середовища, необхідно в обов'язковому порядку запровадити на законодавчому рівні обов'язкове пенсійне страхування через професійні та корпоративні пенсійні фонди. Досвід інших країн свідчить про перспективність таких пенсійних систем.

Законодавчі зміни в аспекті розвитку недержавного пенсійного забезпечення повинні здійснюватися у напрямку його розвитку шляхом встановлення додаткових державних гарантій стабільності функціонування систем недержавного пенсійного забезпечення.

Таким чином, на підставі вищевикладених окремих проблем правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення та пропозицій щодо їх вирішення, можна дійти висновку про необхідність комплексного реформування системи пенсійного забезпечення в Україні з метою гарантування гідного пенсійного забезпечення, що сприятиме ефективному правовому регулюванню у цій сфері.

### Список використаної літератури

1. World Social Protection Report 2017—19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals International Labour Office — Geneva: ILO, 2017. URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/—publ/documents/publication/wcms\\_604882.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/—publ/documents/publication/wcms_604882.pdf).

2. Ройк В. Д. Досрочные пенсии за работу во вредных условиях труда: от патерналистской к страховой модели. Москва: Проспект, 2017. 320 с.

## References

1. World Social Protection Report 2017—19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals International Labour Office — Geneva: ILO, 2017. URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_604882.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf).

2. Royk V. D. Dosrochnye pensyy za rabotu vo vrednykh uslovyakh truda: ot paternalystskoi k strakhovoi modely. Moskva: Prospekt, 2017. 320 s.

**Трунова Г. А. Отдельные проблемы реформирования системы пенсионного обеспечения в Украине.**

*В статье на основе анализа прошлых этапов реформирования пенсионной системы, действующего пенсионного законодательства и правоприменительной практики в указанной сфере рассмотрены проблемы и перспективы реформирования системы пенсионного обеспечения в Украине. Сделаны выводы и выработаны отдельные предложения о необходимости комплексного подхода к процессу реформирования системы пенсионного обеспечения в Украине с целью установления достойного уровня пенсионного обеспечения граждан и гарантии реализации пенсионных прав.*

**Ключевые слова:** реформа, пенсия, солидарная пенсионная система, накопительная пенсионная система, Пенсионный фонд.

**Trunova H. A. Some problems of reforming the pension system in Ukraine.**

*The article, based on the analysis of the past stages of reforming the pension system, current pension legislation and law enforcement practice in this area, considers the problems and prospects of reforming the pension system in Ukraine. Conclusions were made and separate proposals were made on the need for a comprehensive approach to the process of reforming the pension system in Ukraine in order to establish a decent level of pension provision for citizens and guarantee the implementation of pension rights. Emphasis is placed on the need for legal regulation of the pension system at the level of law in accordance with the provisions of Article 92 of the Constitution of Ukraine and the termination of the practice of administrative regulation. The necessity of improving the solidarity pension system (pay-as-you-go) in the direction of establishing international legal standards for determining the amount of pension, simplifying the procedure for its appointment, increasing the role of insurance experience is substantiated. There are reservations about the possibility of introducing a funded pension system due to the negative experience of other states and the lack of a properly developed system of state guarantees for the stability of such a system. The importance of protecting a certain category of people from occupational risks in the work environment has been proven by introducing mandatory pension insurance through occupational and corporate pension funds.*

*Conceptual issues of pension provision are perhaps the most relevant in modern Ukrainian society and in the world as a whole. At the same time, pensioners in Ukraine remain one of the most vulnerable social groups. The level of poverty remains high among people of retirement age due to the low level of pension provision, which indicates the need for further systematic improvement of pension legislation, which, on the one hand, would establish a decent level of pension provision, and on the other - guarantee citizens access to pension rights.*

**Key words:** reform, pension, joint pension system, accumulative pension system, Pension Fund.