

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Тернопільський національний економічний університет



**До 50-річчя
Тернопільського національного
економічного університету**

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ В УМОВАХ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ

Монографія

За редакцією О. П. Кириленко, Б. С. Малиняка

**Тернопіль
TNEU
2013**

УДК 336:364.22
ББК 65.9(4 Укр.)271
Р 64

Рецензенти: *В. Л. Андрущенко*, доктор економічних наук, професор, в. о. завідувача кафедри податків та оподаткування Національного університету Державної податкової служби України;
П. О. Нікіфоров, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів і кредиту, декан економічного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.

Рекомендовано до друку вченою радою Тернопільського національного економічного університету, протокол № 4 від 25 грудня 2013 р.

Авторський колектив: викладачі й аспіранти кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету: *О. П. Кириленко*, доктор економічних наук, професор (передмова, підрозділ 1.7); *Б. С. Малиняк*, кандидат економічних наук, доцент (підрозділ 3.7, висновки); *О. В. Петрушка* (підрозділи 1.1, 1.2, 1.4, 2.1, 2.3, 2.4, 3.2, 3.3); *М. П. Шаварина*, кандидат економічних наук, доцент (підрозділ 1.3); *С. Л. Коваль*, кандидат економічних наук, доцент (підрозділ 1.5); *О. І. Тулай*, кандидат економічних наук, доцент (підрозділ 1.6); *Н. В. Шаманська*, кандидат економічних наук, доцент (підрозділ 2.2); *О. С. Шаманська* (підрозділ 2.2); *Н. П. Лубкей*, кандидат економічних наук, доцент (підрозділ 2.5); *А. А. Сидорчук*, кандидат економічних наук, доцент (підрозділ 2.6); *О. В. Диликонт*, кандидат економічних наук, доцент (підрозділ 2.7); *З. М. Лободіна*, кандидат економічних наук, доцент (підрозділ 3.1); *В. В. Письменний*, кандидат економічних наук, доцент (підрозділ 3.4); *Г. І. Козак* (підрозділ 3.5).

Р 64 Розвиток державного пенсійного страхування в умовах пенсійної реформи: монографія [О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк, О. В. Петрушка та ін.] : за ред. О. П. Кириленко, Б. С. Малиняка. – Тернопіль : THEU, 2013. – 350 с.
ISBN 978-966-654-350-2

У монографії розглянуто теоретичні і прикладні аспекти державного пенсійного страхування в умовах трансформації економічних і соціальних відносин в Україні. Проведено комплексне дослідження теоретичних та практичних аспектів державного пенсійного страхування. Дано оцінку функціям пенсійного страхування, розроблено класифікацію чинників реформування пенсійної системи в країні, визначено інституційні основи пенсійного страхування в Україні. Здійснено багатоаспектну оцінку акумулювання доходів Пенсійного фонду України, проаналізовано практику формування пенсійних виплат, призначених на основі універсального та спеціального пенсійного законодавства, виявлено основні проблеми в цій сфері. Визначено концептуальні підходи до вдосконалення порядку мобілізації доходів Пенсійного фонду України. Обґрунтовано пропозиції щодо покращення формування пенсійних виплат в період проведення пенсійної реформи.

Монографія розрахована на наукових працівників, фахівців фінансових органів, викладачів вищих навчальних закладів, аспірантів, студентів, а також усіх тих, хто досліджує проблеми державного пенсійного страхування.

УДК 336:364.22
ББК 65.9(4 Укр.)271

ISBN 978-966-654-350-2

© О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк, 2013
© THEU, 2013

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ I. ЗАКОНОМІРНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ В УМОВАХ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ	7
1.1. Сутнісно-теоретичні засади державного пенсійного страхування	7
1.2. Закономірності функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи	27
1.3. Перерозподільні процеси в системі державного пенсійного страхування	48
1.4. Інституційні основи державного пенсійного страхування в Україні	64
1.5. Концептуальні засади державного пенсійного страхування як складової соціальної політики держави	83
1.6. Державне пенсійне страхування як складова забезпеченості населення соціальними благами	95
1.7. Пенсійна реформа в Україні: результати і перспективи.....	102
РОЗДІЛ II. ПРАКТИКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	111
2.1. Моніторинг акумулювання доходів бюджету Пенсійного фонду України.....	111
2.2. Єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування – основне джерело фінансових ресурсів державного пенсійного страхування.....	130
2.3. Практика формування пенсійних виплат призначених на підставі універсального пенсійного законодавства.....	145
2.4. Оцінювання механізму формування спеціальних пенсій в період проведення пенсійної реформи.....	174
2.5. Збалансування бюджету Пенсійного фонду України.....	203

2.6. Пенсія в системі соціальних трансфертів	213
2.7. Державний фінансовий контроль адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України.	236

**РОЗДІЛ III. НАПРЯМКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО
ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ В УМОВАХ ПЕНСІЙНОЇ
РЕФОРМИ**

251

3.1. Сучасні тенденції реформування пенсійної системи в Україні	251
3.2. Шляхи удосконалення практики мобілізації доходів Пенсійного фонду України.....	266
3.3. Перспективи поліпшення порядку формування пенсійних виплат в період проведення пенсійної реформи	283
3.4. Оптимізація бюджетних видатків на соціальний захист пенсіонерів в умовах побудови соціально орієнтованої економіки.....	299
3.5. Недержавні пенсійні фонди як суб'єкти другого рівня пенсійної системи України.....	313
3.6. Ключові напрямки удосконалення соціальних видатків держави ..	327

ВИСНОВКИ..... 34343

ВСТУП

Системі державного пенсійного страхування притаманні низка системних недоліків, наявність яких в умовах економічної та фінансової кризи призвела до різкого погіршення фінансового становища Пенсійного фонду України. В основі причин, які призвели до такого становища знаходяться інституційні недоліки управління фінансами цієї важливої державної установи. Найважливіші рішення, що впливають на формування і використання бюджету Пенсійного фонду України ухвалюють політики, зазвичай без належного наукового обґрунтування. В умовах перманентного виборчого процесу в Україні, суб'єкти, наділені найвищими управлінськими повноваженнями щодо державного пенсійного страхування, нерідко ухвалюють популістські та вузько кон'юнктурні рішення що впливають на доходи і видатки Пенсійного фонду України. У зв'язку з цим, ухвалені управлінські рішення часто не сприяють досягненню необхідної соціальної справедливості та належної економічної ефективності у процесі управління фінансами державного пенсійного страхування.

Проблеми державного пенсійного страхування справляють вкрай негативний вплив на соціальний розвиток України та стан її національної економіки. Попри спрямування великих ресурсів на виплату пенсій, матеріальне становище велика частка пенсіонерів залишається незадовільним, а значна їх кількість перебуває за межею бідності. Слід зазначити, що намагання вирішити усі соціальні проблеми пенсіонерів лише можливостями державного пенсійного страхування далеко не завжди призводить до очікуваних результатів. При цьому порушується принцип адекватності величини пенсії розміру трудового внеску певної особи. Також це призводить до значного дефіциту фінансових ресурсів Пенсійного фонду України та інших суттєвих проблем фінансової системи.

Провідною концепцією представленого дослідження є необхідність дослідження державного пенсійного страхування як одного з елементів комплексу життєзабезпечення людини, до складу якого входять різноманітні елементи з відмінними джерелами фінансового забезпечення. До

них належить не лише недержавне пенсійне забезпечення, але й система бюджетного фінансування суспільних послуг, яких потребують пенсіонери. Крім цього, важливе значення має також становлення інституцій, які б сприяли заощадженню ресурсів осіб у працездатному періоді, для забезпечення свої потреб у непрацездатний період. Не менш важливе значення має також формування раціонального розподілу фінансових ресурсів між поколіннями та еволюція практики взаємодопомоги в результаті чого забезпечуватимуться потреби пенсіонерів. Лише завдяки ефективному поєднанню усіх компонентів можна повноцінно забезпечити потреби пенсіонерів відповідно до сучасних потреб.

Успішність вирішення завдання побудови ефективного державного пенсійного страхування, спроможного повноцінно виконувати властиві йому функції безпосередньо залежить від належного наукового обґрунтування пенсійної реформи. Монографія присвячена поглибленню теоретичних положень державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи з урахуванням напрацювань світової та вітчизняної фінансової думки. Значну увагу у дослідженні приділено аналізу практики формування ресурсів державного пенсійного страхування та виплати призначених пенсій. У колективній монографії обґрунтовано рекомендації щодо вирішення актуальних проблем державного пенсійного страхування в контексті реалізації пенсійної реформи в Україні.

Монографія підготовлена в межах науково-дослідної теми “Стратегічні орієнтири вдосконалення державного пенсійного страхування в Україні”, яка виконувалася викладачами, аспірантами кафедри фінансів та студентами факультету фінансів Тернопільського національного економічного університету. Представлене видання, на наш погляд, буде корисним для всіх науковців і практичних працівників, яких цікавлять проблеми державного пенсійного страхування.

РОЗДІЛ I

ЗАКОНОМІРНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ В УМОВАХ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ

1.1. Сутнісно-теоретичні засади державного пенсійного страхування

Домінування гуманістичних цінностей на сучасному етапі розвитку земної цивілізації спонукає посилення соціальних пріоритетів у функціонуванні економічної системи. При цьому призначення фінансів полягає у забезпеченні такого розподілу й перерозподілу створеної вартості, за якого гарантуються сприятливі умови для гармонійного розвитку суспільства, а також, забезпечується конкурентоспроможність національної економіки. Досягнення цієї складної і, водночас, природної мети функціонування фінансової системи, неодмінно передбачає справедливий розподіл фінансових ресурсів між окремими людьми, відповідно до їхнього внеску у забезпеченні суспільного добробуту, що гарантує кожному індивідууму нормальні умови життя.

Активна участь людини у господарському житті країни є необхідною умовою забезпечення достойного рівня добробуту як конкретного домогосподарства, так і суспільства загалом. Проте існує чимало чинників, які значно ускладнюють можливість отримання кожною людиною необхідних доходів від праці, власності чи від підприємницької діяльності впродовж усього життя. Природа людини влаштована так, що фізіологічна здатність працювати обмежена певним віком. Складність забезпечення небідного існування в період непрацездатності зумовлена тим, що частина населення з різним причин, в тому числі й з об'єктивних, не веде достатньо інтенсивну трудову діяльність. Крім цього, далеко не завжди кожен індивід здатний рівномірно розподілити зароблені кошти на весь час свого життя, зберігши при цьому необхідний обсяг ресурсів до похилого віку. Цьому на заваді постають як психологічні особливості різних людей, так і об'єктивні труднощі управління фінансами домогосподарств в умовах високої складності функціонування сучасних

фінансових систем, високої інтенсивності їх трансформацій і передбачуваності розвитку. Рівень гуманності сучасного суспільства передбачає, зокрема, відповідальність спільноти за добробут кожного її індивіда і надання фінансової підтримки особам, які з об'єктивних причин не в змозі забезпечити необхідне існування. Сприяти збалансованій реалізації двох базових принципів побудови цивілізованого суспільства – особистої відповідальності і солідарної взаємодопомоги спроможне державне пенсійне страхування.¹ Пенсії будучи основним джерелом доходів для значної кількості людей, слугують не лише засобом забезпечення їх нормальної життєдіяльності, а й чинником досягнення суспільної гармонії та забезпечення нормального економічного розвитку країни.

Слово “пенсія” (з латинської *pension* – платіж², в економічній літературі має доволі різні трактування. Класичне тлумачення цього терміну наводить професор А. К. Соловйов, згідно з яким пенсія – це спеціальна форма грошової виплати громадянам, котра має адекватно компенсувати розмір зарплати або іншого регулярного доходу від трудової або іншої суспільно корисної діяльності, котрі були втрачені з причин настання у них встановленого законом віку (старості), інвалідності, втрати годувальника або на інших підставах, також передбачених законодавством³.

З огляду на зазначене, важливим елементом фінансової системи країни є система пенсійного забезпечення, в якій відбувається формування необхідних ресурсів для забезпечення нормальної життєдіяльності значної кількості людей. В науковій літературі попри те, що відсутнє єдине визначення поняття пенсійного забезпечення, все ж відсутні принципові відмінності між поглядами провідних вчених на сутність цього явища. Як приклад найбільш повного визначення поняття пенсійне забезпечення наведемо висловлювання російський вченого, автора підручника “Пенсійне забезпечення” Н. Ю. Борисенка. Так, вчений вважає, що пенсійне забезпечення як економічна категорія є грошовими відносинами

¹Роик В. Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право: Учебник / В. Д. Роик. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С.9.

²Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 2 / Редкол.: ... С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр “Академія”, 2001. – С. 707.

³Соловьев А. К. Экономика пенсионного страхования : Учеб. пособие для вузов / А. К. Соловьев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 5.

з приводу розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту, доходів від зовнішньоекономічної діяльності і частини національного багатства з метою формування грошових коштів для матеріального захисту населення від соціального ризику втрати трудового або іншого постійного доходу для працюючих – внаслідок втрати працездатності при настанні старості, інвалідності; для непрацездатних членів сім'ї – внаслідок інвалідності, втрати годувальника; для окремих категорій працюючих – по досягненню встановленого стажу роботи у визначених сферах трудової діяльності.¹ Схоже визначення запропонувала українська вчена О. М. Соломка – пенсійне забезпечення – це системи інститутів (правил і організацій) та механізмів їх взаємодії, що акумулюють кошти через розподільчий (оподаткування) та нагромаджувальний (страхування) канали, амортизують наслідки соціальних ризиків, що прогножуються (зміна матеріального стану працюючих та інших категорій громадян внаслідок настання старості, інвалідності, втрати годувальника) у відповідності до визначених соціальних технологій та національних правил, які мінімізують наслідки зміни матеріального становища.² Як видно із наведених визначень, поняття забезпечення, воно є складною системою, яка шляхом розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту, а також інших складових національного багатства, передбачає мінімізацію наслідків соціальних ризиків, спричинених втратою працездатності, настання інвалідності або втрати годувальника.

На сучасному етапі розвитку людства провідна роль у пенсійних системах країн належить державному пенсійному страхуванню. Впродовж нетривалого періоду еволюції (перша в світі загальнодержавна система пенсійного страхування була створена в Німеччині канцлером Отто фон Бісмарком у 1889 р.)³, державне пенсійне страхування зайняло провідне місце у системах соціального захисту населення розвинених країн. Успішний його розвиток позитивно вплинув на подолання бідності в цих

¹Борисенко Н. Я. Пенсионное обеспечение: Учебник / Н. Ю. Борисенко. – М.: Издательско-торговая корпорация “Дашков и К°”, 2010. – С.15.

²Соломка О. М. Пенсійне забезпечення в системі соціального захисту населення : Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук. – Х., 2006. – С.4.

³Борисенко Н. Я. Пенсионное обеспечение: Учебник / Н. Ю. Борисенко. – М.: Издательско-торговая корпорация “Дашков и К°”, 2010. – С.20.

державних та був вагомим чинником значного зростання рівня життя упродовж останнього століття.

З метою дослідження теоретичних основ державного пенсійного страхування доцільно з'ясувати економічний зміст цього терміна. Слід зазначити, що поняття “державне пенсійне страхування” широко застосовується у сучасній науковій літературі. Так, у підручнику “Соціальне страхування” (С. І. Юрій, М. П. Шаварина, Н. В. Шаманська) поняття “пенсійне страхування” визначається як гарантована державою система заходів щодо забезпечення громадян у старості, на випадок хвороби, втрати працездатності.¹ Перевагою цього визначення є його лаконічність і, водночас, чіткість окреслення основних елементів державного пенсійного страхування. Проте застосовувати визначення державного пенсійного страхування у такому вигляді у спеціальному науковому дослідженні, на нашу думку, недоцільно, оскільки в ньому не вказано специфічних джерел формування ресурсів забезпечення громадян, а також не конкретизовано словосполучення “випадок хвороби” і “втрати працездатності”, що дає змогу доволі широко трактувати запропонований термін.

Оригінальне визначення пенсійного страхування наводить Л. Г. Стожок. Цей вид страхування вчена трактує як складну підсистему, яка поєднує економічні, соціальні та правові інститути, призначені для реалізації інтересів і потреб стосовно захисту різних верств населення. З економічної позиції пенсійне страхування виступає як інститут соціальної політики. З соціальної – розглядається як складова системи соціального страхування, і як форма соціального захисту, яка дозволяє, у випадку настання соціальних ризиків, зберегти необхідні стандарти рівня та якості життя непрацездатного населення. З правових аспектів пенсійне страхування трактується як система юридичних норм, які регулюють соціальний захист населення при настанні страхових випадків, передбачених законодавством.² Слід зазначити, що деякі формулювання у запропонованому вченою визначенні мають загальний характер, що не дає змогу за ними ідентифікувати саме пенсійне страхування. Наприклад, з соціальної позиції воно розглядаються як

¹Юрій С. І. Соціальне страхування : підручник / С. І. Юрій, М. П. Шаварина, Н. В. Шаманська. – К.: Кондор, 2006. – С.58.

²Стожок Л. Г. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування в системі соціальної політики : Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук. – К., 2007. – С.6.

складова системи соціального страхування, і як форма соціального захисту, яка дозволяє, у випадку настання соціальних ризиків, зберегти необхідні стандарти рівня та якості життя непрацездатного населення. При цьому незрозуміло якого саме непрацездатного населення, адже в окремих випадках фінансове забезпечення потреб непрацездатного населення відбувається за рахунок ресурсів інших складових соціального страхування, як от страхування від нещасних випадків на виробництві, або страхування на випадок захворювань. Ще більш загальне трактування пенсійного страхування наведено з позиції правових аспектів, адже визначення “регулюють соціальний захист населення при настанні страхових випадків, передбачених законодавством” дає змогу розуміти дуже широкий спектр видів страхування. Незважаючи на певні неточності у запропонованому тлумаченні пенсійного страхування, важливим є розуміння його як багатогранного явища, яке містить економічні, соціальні та правові складові.

Внеском у розвиток понятійного апарату пенсійного страхування була запропонована дефініція цього поняття відомим російським вченим В. Д. Роїком. Так, соціальне пенсійне страхування трактується ним як економічні відносини суб’єктів трудових відносин (працівників і роботодавців) з приводу компенсації наслідків соціальних ризиків, котрі призводять до повної або часткової втрати заробітку (старість, втрата годувальника й інвалідність) і спричиняють зміни матеріального становища і пов’язаного з цим соціального статусу працівників і їх сімей.¹ На наш погляд, перевагами цього визначення є вдале окреслення сфери відносин суб’єктів державного пенсійного страхування, як відносин з приводу компенсації наслідків соціальних ризиків. Важливою для розуміння природи державного пенсійного страхування є зазначена підстава для надання допомоги, а саме: повна або часткова втрата заробітку, що спричиняє зміни матеріального становища і пов’язаного з цим соціального статусу працівників і їх сімей. Оскільки В. Д. Роїк вказав на те, що пенсійні виплати мають компенсувати втрату заробітку, ним окреслено також мінімальний розмір таких виплат. Незважаючи на очевидні позитивні властивості запропонованого російським вченим визначення державного пенсійного страхування, на наш погляд, воно б

¹Роик В. Д. Превратить старость в радость: Основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте / В. Д. Роик. – М.: МИК, 2008. – С.349.

значно виграло, якби серед суб'єктів пенсійного страхування було зазначено також ще й державу. У запропонованому визначенні, на нашу думку, необгрунтовано упущено такі важливі властивості державного пенсійного страхування як обов'язковий і загальний характер.

Слід зазначити, що у вітчизняній економічній літературі у схожому за змістом значенні до поняття “державне пенсійне страхування” вживається термін “державне пенсійне забезпечення”. Багато дослідників пенсійних систем країн на території колишнього СРСР, часто отожднюють поняття “державного пенсійного страхування” і “державного пенсійного забезпечення”. Використання цих двох термінів як синонімів зустрічається в дослідженнях М. Гура¹, М. Рашида, Л. Томпсона, Х. фон Герсдорфа, О. Зотової,² М. Малевої та О. В. Синявської³, Л. С. Дегтяр.⁴ К. Гайдука, Д. Слабченкота ін. На нашу, думку, застосування цих двох термінів як тотожні поняття можливе лише в обмежених випадках, оскільки між ними існує все ж таки принципова відмінність. Характерними рисами функціонування системи пенсійного страхування є домінування страхових методів у формуванні та використанні ресурсів пенсійного фонду, які передбачають наявність зв'язку між сплатою страхових внесків і розміром одержуваних пенсійних виплат. Історія розвитку пенсійних систем містить також факти коли, джерелом основним джерелом виплат пенсій були не страхові внески працівників і роботодавців, а загальні надходження бюджету. При цьому розмір пенсійних виплат визначається не величиною страхових внесків працівників, а встановлюються адміністративно в межах існуючих систем соціального забезпечення.⁵ Для таких моделей пенсійних систем

¹Гура М. Пенсійна реформа: Виклик для України / Марек Гура / За ред. Марчіна Свенціцькі, Інни Чапко, Анастасії Єрмошенко. – К.: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2008. – 72 с.

² Рашид М. Реформа системы пенсионного обеспечения в России: структура и реализация / Мансура Рашид, Лоуренс Томпсон, Херманн фон Герсдорф, Елена Зотова; Пер. с англ. – М.: Издательство “Весь Мир”, 2003. – 120 с.

³ Малева Т. М. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. Аналитический доклад / Т. М. Малева, О. В. Синявская. – М.: Поматур. – 2005. – 76 с.

⁴Дегтяр Л. С. Российская пенсионная реформа в контексте мирового опыта / Л. С.Дегтяр // Проблемы прогнозирования. – 2002. – № 6. – С. 75-93.

⁵Роик В. Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право: Учебник / В. Д. Роик. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С.88.

застосування назви “пенсійне страхування” є неприйнятним, а тому застосовують термін “державне пенсійне забезпечення”.

Пенсійні системи розвинених держав з самого початку їхньої еволюції розвивалися на засадах страхування. Період зародження пенсійного страхування припав на активний розвиток громадянського суспільства, яке потребувало нових механізмів захисту окремих індивідів від несприятливих обставин. В таких умовах пенсійне страхування забезпечувало умови для збереження достойного доходу працюючим і гарантування лише мінімального рівня забезпечення життєдіяльності людини в інших випадках. Це сприяло розвитку індивідуальної відповідальності людини за своє майбутнє і майбутнє сім’ї, реалізувати яку можна було шляхом пенсійного страхування. На інших відбувалася побудова пенсійної системи Радянського Союзу. До 1938 р. було сформовано соціалістичну модель соціального страхування, що базувалася на централізації фінансових ресурсів, які акумулювалися і витрачалися за єдиними правилами. В таких умовах 63,7% видатків на пенсії покривалися за рахунок ресурсів бюджету, а самі пенсійні виплати призначалися виходячи з пріоритетів галузей економіки, безперервного стажу працівника, а також ставленням до праці. З побудовою такої системи пенсійного забезпечення соціальне страхування втратило одну із найважливіших властивостей – забезпечення зв’язку між особистою відповідальністю і правом на отримання пенсій. В таких умовах страхова солідарність була трансформована в державну знеособлену колективну допомогу, в різновид державного альтруїзму.¹

Таким чином, на наш погляд, принципова відмінність між державним пенсійним забезпеченням і державним пенсійним страхуванням у відмінній ролі людини і держави у визначенні матеріального добробуту індивідів. Державне пенсійне забезпечення передбачає широкий спектр зобов’язань держави за матеріальний добробут непрацюючого населення та нівелювання особистої відповідальності людини за розмір пенсійних виплат, натомість пенсійне страхування передбачає наявність прямого зв’язку між страховими внесками та розмірами пенсійних виплат. Державне пенсійне страхування зазвичай передбачає визначальний вплив

¹Роик В. Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право: Учебник / В. Д. Роик. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С.87-88.

страхових внесків на розмір пенсії за умови гарантування певних мінімальних виплат усім працездатним громадянам.

Застосування ж вченими поняття “державне пенсійне забезпечення” стосовно дослідження пенсійних систем країн, що утворилися на території колишнього Радянського Союзу, на наш, погляд пояснюється тим, що в них нерозвинені страхові принципи формування і використання ресурсів пенсійних систем. Значна роль ресурсів бюджету у забезпеченні пенсійних виплат, відсутність чіткого взаємозв’язку між розміром страхових внесків працівників і величиною пенсій, жорстке адміністративне регулювання пенсійних виплат, зокрема через встановлення мінімальних пенсій, одноосібна участь держави в управлінні пенсійним фондом робить пенсійну систему схожою до державного пенсійного забезпечення. З огляду на зазначене, застосування поняття “державне пенсійне забезпечення” стосовно аналізу практики функціонування пенсійної системи України, як і інших країн колишніх республік СРСР є цілком допустимим і оправданим.

Визначаючи склад понятійного апарата наукової роботи ми виходили насамперед з необхідності наукового дослідження пріоритетних проблем розвитку пенсійної системи України. Як засвідчує столітній зарубіжний досвід, найефективнішою формою забезпечення матеріального добробуту в старості є пенсійні системи, що базуються на страхових засадах. Пенсійне страхування, яке сьогодні застосовують у всіх розвинених державах ефективно виконує низку важливих завдань щодо регулювання економічного і суспільного розвитку. З огляду на зазначене, стратегічні вектори розвитку пенсійної системи України, на законодавчому рівні визначено як розвиток страхових принципів у функціонування пенсійної системи і становлення повноцінного пенсійного страхування в нашій державі. Це передбачає також загальна тенденція зміцнення ринкових засад у функціонуванні економіки країни, а також позитивні процеси становлення громадянського суспільства у нашій державі.

Таким чином, комплексне дослідження теоретичних і практичних аспектів функціонування державного сегмента пенсійної системи України доцільно здійснювати в межах концепції державного пенсійного страхування. Окрім того, що це відповідатиме інституційному середовищу функціонування і розвитку пенсійної системи України, це дасть змогу

також застосовувати необхідні теоретичні напрацювання провідних вчених у сфері соціального страхування. Адже, такі відомі економісти як Ш. Бланкарт¹, Дж. Стігліц², А. Хілман³ та ін. проблематику участі держави у пенсійній системі досліджували в межах пенсійного страхування.

З урахуванням дослідження сутності поняття державного пенсійного страхування у фінансовій науці, переваг і недоліків відомих дефініцій, запропонуємо його власне трактування, яке дасть змогу застосовувати сучасні підходи до дослідження теоретичних основ цієї проблеми, а також ґрунтовно проаналізувати практику формування і використання ресурсів державного пенсійного страхування в нашій державі. Таким чином, державним пенсійним страхуванням будемо вважати регламентовані державою економічні відносини суб'єктів трудових відносин (держави, працівників і роботодавців), що передбачають компенсацію наслідків соціальних ризиків, котрі призводять до повної або часткової втрати заробітку для працюючих – внаслідок втрати працездатності при настанні старості, інвалідності; для непрацездатних членів сім'ї – внаслідок інвалідності, втрати годувальника; для окремих категорій працюючих – по досягненню встановленого стажу роботи у визначених сферах трудової діяльності, внаслідок чого відбувається погіршення матеріального становища і пов'язане з цим зміна соціального статусу осіб і членів їхніх сімей.

Для з'ясування теоретичних засад державного пенсійного страхування важливо визначити основні чинники, що зумовлюють об'єктивну необхідність цього важливого інституту соціальної політики. На нашу думку, усі чинники доцільно розмежувати на дві групи, залежно від їхнього впливу на розвиток потреби в матеріальному забезпеченні осіб у старості, а також залежно від можливості забезпечити таку потребу суб'єктами ринкової економіки (рис. 1.1).

¹Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Шарль Бланкарт. Пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка; Передмова та наук. редагування В. М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – С. 415–423.

²Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц. Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – С.396–418.

³Хилман А. Государство и экономическая политика: возможности и ограничения управления : учеб. пособие / Арье Хилман ; [пер. с англ.] ; науч. ред. пер. В. В. Бусыгин, М. И. Левин. – М.: Изд. дом. ГУ ВШЭ, 2009. – С. 380–404.



Рис. 1.1. Основні чинники, що зумовлюють об'єктивну необхідність державного пенсійного страхування.¹

Першу групу чинників, що обумовлюють об'єктивну необхідність становлять ті, які, власне, зумовлюють попит суспільства на соціальний захист. Участь населення в економічних процесах трансформувалася разом з удосконаленням суспільного виробництва, розвитком продуктивних сил, появою нових форм зайнятості населення та ін. Із розвитком індустриального виробництва відбулася докорінна зміна системи соціальних взаємозв'язків у суспільстві – зайняте населення змінивши місце проживання, втрачало притаманні тодішньому суспільству

¹Складено на основі [Борисенко Н. Ю. Проблемы финансовой устойчивости Пенсионного фонда России : Монография / Н. Ю. Борисенко. – М.: Финансы и кредит, 2004. – С.12-13; Роик В. Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право: Учеб. / В. Д. Роик. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 65–67; Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектору / Джозеф Е. Стігліц. Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – 0с. 402–406; Хилман А. Государство и экономическая политика: возможности и ограничения управления : учеб. пособие / Арье Хилман ; [пер. с англ.] ; науч. ред. пер. В. В. Бусыгин, М. И. Левин. – М.: Изд. дом. ГУ ВШЭ, 2009. –с. 397–403].

можливості захисту в старості (допомога сім'ї, общини). В таких умовах з'являлася потреба у принципово новій формі соціального захисту, що базувалася б на самовідповідальності й особистій передбачливості.¹ Велика кількість індивідуальних ризиків опинитися в злиднях після закінчення трудової кар'єри переростала у значний за своїми розмірами соціальний ризик, який загрожував не лише стабільному економічному розвитку країн, а й самому існуванню тодішніх держав. Таким чином урбанізований спосіб життя, велика залежність працівника від наявності заробітної плати, а також втрата міцних матеріальних зв'язків між поколіннями у складі сім'ї обґрунтовує потребу в системах соціального захисту непрацездатних осіб.

Необхідною умовою запровадженню системи заходів спрямованих на усунення соціальних ризиків була гуманізація суспільства і розвиток у ньому почуття солідарності. В таких умовах суспільство прагнуло реалізувати розвинуту відповідальність за долю кожного індивіда, який з об'єктивних причин не може самостійно заробляти необхідні ресурси і забезпечити невідне існування. Слід зазначити, що значною мірою ефективність сучасних систем державного пенсійного страхування визначається рівнем гуманності та солідарності суспільства.

Ще однією важливою необхідною умовою розвиненого державного пенсійного страхування є сформоване громадянське суспільство. На думку авторитетного вченого В. Д. Роїка, саме громадянське суспільство руйнує монополію держави у сфері соціального захисту.² Громадянське суспільство є тією силою, яка спроможна збалансувати інтереси населення, роботодавців і держави в управлінні фінансами державного пенсійного страхування, що є необхідною умовою його сталого розвитку. Нерозвиненість інститутів громадянського суспільства несе загрозу ухвалення нераціональних, соціально несправедливих рішень щодо формування і використання ресурсів державного пенсійного страхування.

В індивідів існує чимало потреб, які можна ефективно забезпечуються в умовах ринкової економіки без участі держави. Проте, коли мова йде про пенсійне страхування, то існує група чинників, які

¹Борисенко Н. Я. Пенсионное обеспечение: Учебник / Н. Ю. Борисенко. – М.: Издательско-торговая корпорация “Дашков и К°”, 2010. – С.13.

²Роик В. Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право: Учебник / В. Д. Роик. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С.115.

обґрунтовують обмеженість суб'єктів ринкової економіки ефективно забезпечити суспільний попит на згаданий вид послуг. Цим самим пояснюється необхідність участі держави у цій сфері і необхідність функціонування державного пенсійного страхування (див. рис. 1.1).

Одним з чинників неефективності приватного пенсійного страхування, що перешкоджає охопленню цим видом послуг максимальної кількості споживачів, на думку лауреата Нобелівської премії Дж. Стігліца, є високі трансакційні затрати. Вчений наводить аргументи, які засвідчують високі адміністративні затрати у приватному пенсійному страхуванні (які часто пояснюються значними комісійними виплатами агентам). Так, якщо у соціальному забезпеченні адміністративні затрати становлять менше, ніж 2% від виплат, то приватні страхові компанії витрачають 1 долар адміністративних витрат, виплачуваних дивідендів (прибутків) та податків на кожні 2 долара пенсійних виплат.¹ На нашу думку, в умовах нерозвинутого ринку пенсійного страхування і низького рівня охоплення такими послугами населення, що можна спостерігати в країнах з транзитивною економікою, рівень трансакційних затрат є значно вищим, ніж в розвинених державах. У зв'язку з цим можна стверджувати про наявність вагомого аргументу на користь розвитку державного пенсійного страхування.

На заваді повноцінного забезпечення суспільства послугами пенсійного страхування ринковими структурами постає проблема несприятливого добору страхувальників. Несприятливий добір має місце тоді, коли люди знають про себе більше, ніж агенти, які їх страхують. Якщо індивіди матимуть більше інформації про очікувану тривалість свого життя, ніж страхові компанії, то люди з меншою імовірністю одержати страхові виплати будуть намагатися забезпечити страхування. У зв'язку з цим такі особи покидатимуть страховий пул, а залишатимуться там ті люди, котрі мають більшу імовірність отримати очікувані страхові виплати. Через несприятливий добір попит на приватне страхування обмежуватиметься людьми з відносно високою імовірністю отримання страхових виплат. Це може призвести до краху ринку приватного

¹Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц. Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – С.402.

страхування.¹ Частково цю проблему можна вирішити якщо відмінності в очікуванні тривалості життя різних осіб можна легко визначити. В цьому випадку проблему несприятливого відбору можна вирішити шляхом диференційованого встановлення страхових премій, які б відображали цю очікувану тривалість. Однак навіть в цьому разі існують певні труднощі у пенсійному страхуванні оскільки частина експертів вважає принизливим встановлення більших сум премій для індивідів з поганим здоров'ям.² Зважаючи на це, асиметрія інформації є складною проблемою у функціонування ринку пенсійного страхування, а виходом із цієї проблеми є запровадження обов'язкового державного пенсійного страхування.

Ще одним суттєвим обмеженням приватного пенсійного страхування є складність індексування пенсійних виплат. При цьому часто буває складно забезпечити дохід на пенсійні внески не менший, ніж рівень інфляції. З метою убезпечити пенсійні вклади від знецінення страхові компанії іноді розміщують акумульовані ресурси на ринку цінних паперів. Однак як свідчить практичний досвід, динаміка вартості цінних паперів далеко не завжди переважає динаміку інфляційних процесів, крім того така діяльність пов'язана із значним ризиком, особливо в умовах глобальної нестабільності. В таких умовах держава більш спроможна гарантувати страхування від ризику інфляції, оскільки вона спроможна виконати взяті зобов'язання підвищивши податки або ж розподіливши свої зобов'язання між поколіннями, зокрема, шляхом збільшення державного боргу.³ Ще більша складність забезпечити необхідний дохід на пенсійні вклади спостерігається в країнах з транзитивною економікою, адже в них спостерігається значно більша нестабільність ринків цінних паперів, до того ж в таких державах значно складніше прогнозувати рівень інфляції.

Таким чином, державне пенсійне страхування є об'єктивною потребою сучасного суспільства, задовольнити яку в інший спосіб неможливо. Лише завдяки всеохоплюючому і загальнообов'язковому характеру можна повноцінно реалізувати захист непрацездатного населення. Оскільки

¹Хилман А. Государство и экономическая политика: возможности и ограничения управления : учеб. пособие / Арье Хилман ; [пер. с англ.] ; науч. ред. пер. В. В. Бусыгин, М. И. Левин. – М.: Изд. дом. ГУ ВШЭ, 2009. – С.397.

²Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц. Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – С.404.

³Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц. Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – С.403.

право ухвалювати рішення щодо запровадження обов'язкових зборів належить виключно державі, то саме їй належить провідна роль в організації пенсійного страхування.

Організація державного пенсійного страхування передбачає застосування важелів суспільних фінансів. Це передбачає, зокрема, націленість державного пенсійного страхування на досягнення мети суспільних фінансів – підвищення соціальної справедливості та зростання ефективності національної економіки. Залежно від особливостей побудови системи державного пенсійного страхування, може застосовуватися солідарно-розподільчий або індивідуально-накопичувальний механізм формування та використанні фінансових ресурсів.¹ На нашу думку, ці альтернативні форми державного пенсійного страхування підпорядковані двом різним цілям управління суспільними фінансами. Якщо головною метою солідарно-розподільчої системи є підвищення соціальної справедливості, то орієнтиром індивідуально-накопичувальної системи – оптимізація використання ресурсів виробництва та сприяння при цьому зростанню економічної ефективності. Не зважаючи на те, що в економічній системі спостерігається чимало випадків, коли підвищення соціальної справедливості позитивно позначається на економічній ефективності, все ж між ними спостерігається обернена залежність. Зважаючи на це, чітко відокремлюють підходи до організації пенсійного страхування між солідарно-розподільчими та індивідуально-накопичувальними.

Реалізація унікальної ролі державного пенсійного страхування у соціальній і економічній системах держави відбувається шляхом реалізації його функцій. В економічній літературі загалом спостерігається консенсус думок щодо реалізації державним пенсійним страхуванням двох груп функцій – функції пов'язані з відновленням трудових ресурсів і функції пов'язані з забезпеченням мінімальних соціальних гарантій суспільства загалом (табл. 1.1).

Незважаючи на деякі відмінності у формулюванні функції державного пенсійного страхування, пов'язаної з забезпеченням відновлення трудових ресурсів, вчені все ж однакові в тому, що пенсійні виплати є джерелом матеріального забезпечення індивідів ресурсами в разі настання страхового випадку.

¹Соловьев А. К. Экономика пенсионного страхования : Учеб. пособие для вузов / А. К. Соловьев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С.6.

Функції державного пенсійного страхування¹

Вчений	Функція, пов'язана з відтворенням трудових ресурсів	Функція, пов'язана з забезпеченням соціальними гарантіями
Ш. Бланкарт	Функція покриття ризику	Запобіжна функція
Н. Ю. Борисенко	Економічна (відновлення трудових ресурсів відповідно до потреб економіки)	Соціальна (забезпечення мінімального життєвого рівня членам суспільства при настанні старості, інвалідності та ін.)
П. А. Орлов-Карба	Відтворювальна і стимулююча, що стимулює зростання продуктивності праці, оскільки в працівників зростає впевненість у своїй економічній забезпеченості після закінчення трудової діяльності	Соціальна, що сприяє реалізації принципу справедливості
В. Д. Роїк	Відтворювальна функція (полягає в надання через пенсійну систему необхідних матеріальних засобів у випадку втрати працездатності (старість або інвалідність) або втрати годувальника)	Функція соціального захисту працівника від ризику втрати працездатності, а значить і доходів
А. К. Соловйов	Відшкодування громадянам доходу, який вони мали до втрати спроможності до продуктивної праці	Забезпечення матеріальних потреб непрацездатного населення шляхом забезпечення мінімальних стандартів життя
Л. Г. Стожок	Економічна (фінансування матеріального забезпечення громадян при настанні пенсійних виплат)	Соціальна (комплекс заходів щодо посилення соціальної захищеності непрацездатного населення)

Обґрунтовуючи цю функцію вчені виходять з того, що заробітна плата, що виплачуються працюючим є лише частиною вартості робочої сили, а іншою частиною – є пенсійні виплати, пов'язані з забезпеченням життєдіяльності працівника у період, коли він не може працювати. Таким

¹ Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Шарль Бланкарт. Пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка; Передм. та наук. ред. В. М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – С. 413; Борисенко Н. Я. Пенсионное обеспечение: Учебник / Н. Ю. Борисенко. – М.: Издательско-торговая корпорация “Дашков и К”, 2010. – С. 15–16; Орлов-Карба П. А. Всё о пенсионной реформе в России : Моногр. / П. А. Орлов-Карба. – М.: Гардарики, 2005. – С. 14; Роик В. Д. Превратит старость в радость: Основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте / В. Д. Роик. – М.: МИК, 2008. – С. 234; Соловьев А. К. Экономика пенсионного страхования : Учеб. пособие для вузов / А. К. Соловьев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 47; Стожок Л. Г. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування в системі соціальної політики : автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.07 / Л. Г. Стожок / Держ. вищ. навч. закл. “Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана”. – К., 2007. – С. 8.

чином, в межах державного пенсійного страхування кожен індивід одержує послугу з резервування частини одержуваних доходів на період, коли він досягне похилого віку з метою забезпечення достойного рівня забезпечення упродовж усього життя. Враховуючи те, що в умовах ринкової економіки, самостійно її суб'єкти не можуть ефективно вирішити це завдання, відповідну функцію виконує державне пенсійне страхування.

Найбільш повно, на наш погляд, сутність функції державного пенсійного страхування, пов'язаної з відновленням трудових ресурсів відобразатиме назва – оплати частини вартості робочої сили в непрацездатний період. Саме таке формулювання дає змогу розкрити специфічну властивість державного пенсійного страхування – не просто забезпечення необхідними ресурсами потреб громадян, а надання особам похилого віку частини вартості їхньої праці у працездатному періоді їхнього життя у вигляді страхових виплат.

Друга функція державного пенсійного страхування пов'язана з забезпеченням соціального захисту населення (див. табл. 1.1). Реалізація цієї функції можлива завдяки обов'язковому характеру державного пенсійного страхування, а також встановленням мінімальних пенсійних виплат на рівні, що забезпечує небідну життєдіяльність застрахованих осіб. За своєю природою соціальна функція державного пенсійного страхування покликана сприяти досягненню соціальної справедливості та суспільної гармонії в країні.

Неодмінним наслідком реалізації соціальної функції державного пенсійного страхування є перерозподіл фінансових ресурсів між учасниками пенсійного страхування. Перерозподіл фінансових ресурсів у системі державного пенсійного страхування є наслідком застосування уніфікованих страхових внесків в умовах різної імовірності одержання страхових виплат. На добровільних засадах така система не змогла б функціонувати через причини, що були описані вище. Однак заважаючи на те, що законодавством визначена обов'язкова участь у державному пенсійному страхуванні для кожного працюючого, перерозподіл фінансових ресурсів відбувається від тих осіб, які сплативши рівний обсяг внесків менший період часу одержували пенсійні виплати, зазвичай через меншу тривалість життя.

У фінансовій науці чимало уваги приділено обґрунтуванню механізму перерозподілу ресурсів за допомогою елементів суспільних фінансів. Метою перерозподілу фінансових ресурсів, зокрема, за допомогою інструментів державного пенсійного страхування, є досягнення поступу у забезпеченні соціальної справедливості у країні. Попри різноманітне трактування терміна “справедливість” у фінансовій науці, у контексті політики перерозподілу доходів, його часто вживають як рівність або як рівність можливостей.¹ Слід зазначити, що провідні економісти доволі скептично ставляться до спроможності держави здійснювати ефективний перерозподіл фінансових ресурсів в умовах політичного ухвалення рішень.² Однак у соціальному страхуванні, зокрема державному пенсійному страхуванні, частково ризики неефективного перерозподілу обмежених суспільних ресурсів вдається усунути, насамперед, завдяки зменшенню політичних факторів на управління фінансовими ресурсами через участь в управлінні представників роботодавців і застрахованих осіб. Через це, окремі вчені навіть зазначають, що соціальне страхування є одним з небагатьох випадків, коли посилення рівності позитивно позначаються на економічній ефективності.³ Звісно, не можна однозначно погоджуватися з твердженням, що кожна система соціального страхування сприяючи соціальній справедливості не погіршує економічної ефективності, оскільки джерелами фінансування ресурси соціального страхування можуть формуватися за рахунок податково-бюджетних джерел, а серед основних суб’єктів управління соціальним страхуванням може домінувати держава. В таких умовах механізм формування та використання ресурсів державного пенсійного страхування не буде позбавлений недоліків політизованого перерозподілу ресурсів, які мають місце у бюджетній

¹Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Шарль Бланкарт. Пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка; Передмова та наук. редагування В. М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – С. 97–98; Хилман А. Государство и экономическая политика: возможности и ограничения управления : учеб. пособие / Арье Хилман ; [пер. с англ.] ; науч. ред. пер. В. В. Бусыгин, М. И. Левин. – М.: Изд. дом. ГУ ВШЭ, 2009. – С. 32–34.

²Б’юкенен Дж. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави / Джеймс М. Б’юкенен, Річард А. Масгрейв : Пер. з англ. – К.: Вид. дім “КМ Академія”, 2004. – С. 63–64.

³Пономаренко Е. В. Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективного государства) : Учебник / Е. В. Пономаренко, В. А. Исаев. – М.: ИНФРА-М, 2007. – С. 46.

сфері. Проте варто все ж погодитися, що потенційно державне пенсійне страхування здатне з успіхом вирішувати проблему перерозподілу фінансових ресурсів в інтересах суспільства. З огляду на позитивні характеристики перерозподілу фінансових ресурсів у системі державного пенсійного страхування, доцільно з'ясувати концептуальні підходи до перерозподілу фінансових ресурсів у сучасних умовах.

У фінансовій науці висвітлено низку концепцій, які обґрунтовують розподіл фінансових ресурсів у суспільстві. Різні підходи відрізняються оцінкою доцільності перерозподілу доходів, характером і рівнем самого перерозподілу. В таких умовах державному пенсійному страхуванню належить різне функціональне призначення.

Застосування егалітаристського підходу у фінансовій політиці країни, передбачає використання солідарної системи пенсійного страхування із незначною диференціацією виплат для пенсіонерів. Така система страхування має мало перспектив для впровадження в умовах ринкової економіки, оскільки підриває мотиви для продуктивної діяльності працівників.

На відміну від зазначеного підходу до організації державного пенсійного страхування, критерії, засновані на гіпотезі прав передбачають, зокрема, збереження ринкового розподілу фінансових ресурсів, як найбільш справедливого. У межах ринкової концепції розподілу ресурсів вписувався і так званий еквімаржинальний (максимальна рівність) принцип розподілу доходів між підприємцями і працівниками.¹ Дотримання зазначеного принципу можливе лише в разі застосування накопичувальної моделі державного пенсійного страхування без залучення ресурсів бюджету. Проте в цьому разі неможливо забезпечити захист від соціального ризику, що зумовлено складністю взаємозв'язку між конкуренцією на ринку та соціальною справедливістю. У зв'язку з цим, практичне застосування економічної концепції неможливе в соціальній державі.

Досягненням сучасної фінансової науки є теоретичне обґрунтування американським вченим Дж. Ролзом справедливого розподілу доходів в інтересах найменш захищених прошарків суспільства. Запропоновані

¹Москвин Д. Д. Проблемы социальной справедливости в зеркале современное экономической теории [Ф. И. Биншток, Л. И. Ермакова, Н. Н. Коновалов и др.] : под общ. ред. Д. Д. Москвина. – М.: Эдиториал УРСС, 2002. – С. 28.

ним два критерії справедливого розподілу суспільних ресурсів у державному пенсійному страхуванні можна забезпечити в разі реалізації заходів щодо підвищення розміру мінімальної пенсії та збільшення частки населення, охопленого пенсійним страхуванням. Повною мірою реалізувати це завдання можливо в разі ефективного розподілу виплат між учасниками пенсійного страхування. Адже в цьому разі відбувається зростання стимулів до зайнятості і, як наслідок, економічне зростання, що є необхідною умовою зростання мінімального розміру пенсії в майбутньому. Це дасть змогу забезпечити оптимальну диференціацію пенсійних виплат, користь від якої отримуватиме все суспільства.

Сприятиме вирішенню цього непростого завдання застосування критеріїв Кальдора-Хікса. Дотримання цих принципів передбачає схвалення рішень щодо перерозподілу фінансових ресурсів у тому разі, якщо за оцінками тих, хто виграли, їхні вигоди переважають втрати тих, чие благополуччя погіршилося (див. додаток А). У пенсійному страхуванні це забезпечить граничну корисність у пенсійних виплатах, а враховуючи дію закону спадної граничної корисності це ще й позитивно позначиться на перерозподілі ресурсів від багатих до бідних.

Таким чином, на наш погляд, визначаючи концептуальні засади перерозподілу фінансових ресурсів у державному пенсійному страхуванні, доцільно поєднувати критерії Дж. Ролза та критерії Кальдора-Хікса. Це обґрунтовуватиме як заходи щодо захисту найбільш вразливого індивіда, так і підходи до забезпечення ефективності пенсійних виплат та збереження достатніх мотивів для продуктивної діяльності населення.

Дія соціальної функції державного пенсійного страхування спрямована на забезпечення всіх його учасників обсягом ресурсів, який перевищує мінімальні соціальні стандарти, що призводить до вирівнювання розмірів пенсій для різних осіб. Такий результат є протилежний до наслідків дії функції оплати частини вартості робочої сили в непрацездатний період, а саме: забезпечення пенсійних виплат відповідно до внеску кожного з учасників. Будучи невід'ємними властивостями державного пенсійного страхування, ці функції все ж справляють протилежний вплив на диференціацію пенсійних виплат учасникам страхування, що дає змогу зробити висновок про наявність діалектичної єдності між ними. З огляду на це, високої ефективності державного пенсійного страхування можна досягти

за умови збалансування економічних інтересів для його учасників та заходів із забезпечення мінімальних соціальних стандартів для кожного пенсіонера.

Досліджуючи дві функції державного соціального страхування, на нашу думку, недоцільно залишати поза увагою його вплив на економіку країни. впливаючи на значні фінансові потоки в країні, інститут державного пенсійного страхування тим самим справляє значний вплив на:

- 1) розподіл валового внутрішнього продукту на споживання і нагромадження;
- 2) обсяг і структуру інвестицій в країні;
- 3) обсяг і структуру споживання в країні;
- 4) величину і структуру попиту в країні;
- 5) ефективність національного виробництва через інтенсифікацію застосування чинників виробництва (насамперед праці).

З огляду на зазначене, на нашу думку, крім основних двох функцій державного пенсійного страхування доцільно відокремлювати його третю додаткову функцію – регулювання економіки (рис. 1.2).

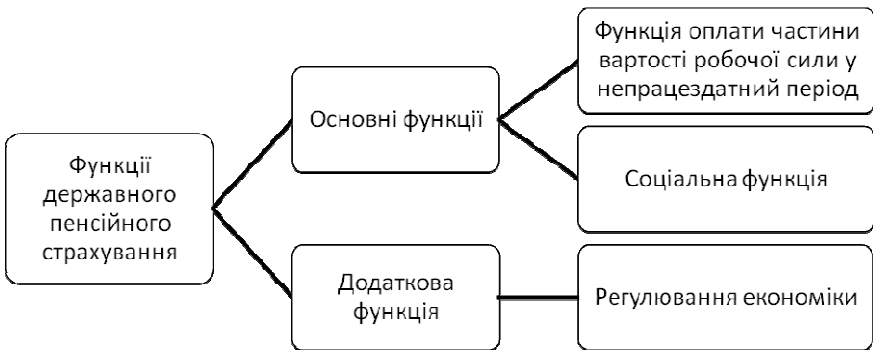


Рис. 1.2. Функції державного пенсійного страхування у країні з ринковою економікою.¹

Виокремлення функції економічного регулювання, дасть змогу чітко визначати наслідки реформування державного пенсійного страхування для економіки країни. Ухвалення економічно обґрунтованих рішень є необхідною умовою підвищення конкурентоспроможності національної економіки та забезпечення стійкості економічної системи на тривалий

¹ Складено автором самостійно.

період. Як засвідчують результати досліджень західних економістів, висновки про економічну ефективність впливають на позицію виборців стосовно реформування пенсійної системи.¹ В умовах становлення інформаційного суспільства та посилення демократичних процесів в нашій державі, оприлюднення інформації про економічні наслідки функціонування державного пенсійного страхування має велике значення для належного його функціонування.

1.2. Закономірності функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи

Функціональне призначення державного пенсійного страхування визначається особливістю побудови пенсійної системи тієї чи іншої країни на певному етапі свого розвитку. Державне пенсійне страхування, будучи важливою складовою системи пенсійної системи, залежить як від загальних тенденцій її розвитку та еволюції її ролі в економічній та соціальній системах країни, так і від реформування самої структури пенсійної системи. Пенсійна система є важливим елементом фінансової системи будь якої розвинутої держави, від якої залежить як добробут громадян, так і ефективність функціонування економіки.

В економічній літературі поняття “пенсійної системи” трактують у широкому та вузькому значенні. Яскравим прикладом тлумачення цього терміна у широкому значенні є позиція В. Д. Роїка. Так, пенсійну систему в широкому значенні цього слова, вчений пропонує розглядати не лише як обов’язкові і додаткові пенсійні програми, але й інші системи, які дають змогу підтримувати певний рівень і стандарти життя у пенсійному віці. До них можуть належати системи охорони здоров’я, соціального обслуговування, програми, що забезпечують доступність житла. При цьому джерелами пенсійного доходу слугують також доходи від власності, а також внутрісімейні трансферти.² Запропонований підхід має важливе значення для наукових досліджень. Насамперед, він обґрунтовує необхідність дослідження державного пенсійного страхування в комплексі з

¹ Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Шарль Бланкарт. Пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка; Передмова та наук. редагування В. М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – С. 419.

²Роик В. Д. Превратить старость в радость: Основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте / В. Д. Роик. – М.: МИК, 2008. – С. 236.

іншими компонентами системи життєзабезпечення осіб похилого віку. Позитивними рисами такої позиції є також визначення можливих додаткових джерел доходів пенсіонерів, а також окреслення основних потреб, задоволення яких має важливе значення для забезпечення належного рівня життя пенсіонерів. Попри це, на нашу думку, тлумачення поняття пенсійної системи у запропонованому вигляді і все ж нечітким, адже без додаткового обґрунтування до кінця незрозуміло, що саме мав на увазі вчений під поняттями обов'язкові і добровільні пенсійні програми. Крім цього, перелік сфер, від яких залежить нормальна життєдіяльність пенсіонерів є дуже обширний, що значно ускладнює можливість чіткого окреслення предмета дослідження. Зважаючи на зазначене, на нашу думку, у цьому дослідженні недоцільно застосовувати поняття пенсійна система у запропонованому вченим широкому трактуванні.

У наукових дослідженнях і в офіційних документах більш вживаним є вузьке тлумачення терміна “пенсійна система”. Так, М. Ріппа вважає, що пенсійна система за своєю структурою та внутрішнім змістом є досить складним і специфічним комплексом економічних відносин та фінансових механізмів, за допомогою яких здійснюється формування і використання пенсійних фондів та створюються певні умови для пенсійного забезпечення відповідних категорій населення.¹ На нашу думку, цілком оправдано розширює сферу відносин у пенсійній системі запропоноване В. Д. Роїком визначення цього терміна у вузькому значенні. Так, пенсійною системою, цей вчений вважає сукупність правових, фінансових, організаційних відносин, метою яких є матеріальне забезпечення громадян на випадок досягнення визначеного віку, інвалідності, втрати годувальника.² Крім того, що наведене вище визначення володіє такою позитивною рисою як лаконічність, воно ще й чітко визначає цільове спрямування організації відносин у пенсійній системі, що має важливе значення, зокрема, для дослідженні державного пенсійного страхування.

Схоже визначення пенсійної системи міститься у проекті Пенсійного кодексу Російської федерації, розробленого відомими вченими і про-

¹Ріппа М. Б. Державне пенсійне забезпечення в Україні та шляхи його розвитку : Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук. – К., 2007. – С. 7.

²Роик В. Д. Превратить старость в радость: Основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте / В. Д. Роик. – М.: МИК, 2008. – С. 235.

відними фахівцями. У цьому документі пенсійна система визначена як сукупність правових, економічних і організаційних інститутів і норм, ціллю яких є надання матеріального забезпечення у вигляді пенсій громадянам у зв'язку з втратою (скороченням) доходу, який вони одержували від трудової діяльності, у випадках досягнення ними встановленого законом віку, настанням інвалідності, втрати годувальника, а також іншими підставами, визначеними законодавством Російської Федерації.¹ Попри деякі обмеження такого визначення, для проведення дослідження важливе значення має визначення складу пенсійної системи як сукупності інститутів і норм. Таке формулювання є альтернативним відносно визначення пенсійної системи як сукупності відносин, що, таким чином, дає змогу зрозуміти, що відносини в пенсійній системі виникають між певними інститутами і чітко регламентуються встановленими нормами.

Перевагою визначення пенсійної системи запропонованого А. К. Соловйовим є окреслення суб'єктів відносин у пенсійній системі. Так, пенсійною системою вчений вважає сукупність правових, організаційно-управлінських і фінансово-економічних відносин між найманими працівниками і приватними підприємцями, іншими категоріями громадян, діяльність котрих спрямована на одержання доходу (або матеріальної вигоди), з одного боку, роботодавців, з другого боку, а також всіх інших категорій громадян, котрі не приймають участь в господарській діяльності, і держави – з третього.²

Таким чином, враховуючи переваги наведених вище визначень пенсійної системи, запропонуємо власне визначення цього поняття. Пенсійна система – регламентована нормами сукупність правових, фінансових і організаційних відносин між найманими працівниками, індивідуально зайнятими особами, іншими категоріями громадян, з одного боку, роботодавців, з другого боку, а також незайнятих громадян і держави – з третього боку з метою матеріального забезпечення громадян на випадок досягнення визначеного віку, інвалідності, втрати годувальника. Незважаючи на певну об'ємність запропонованого визначення,

¹Проект Пенсионного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] : Режим доступа : http://www.pensionreform.ru/pension/pens_kodeks.

²Соловьев А. К. Экономика пенсионного страхования : Учеб. пособие для вузов / А. К. Соловьев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 5.

на відміну від інших воно чітко визначає характер відносин у пенсійній системі, склад її учасників, а також мету функціонування.

Динамічний розвиток соціальних і економічних систем зумовлюють відповідні трансформації фінансових інституцій країни. В таких умовах пенсійні системи перебувають у постійному розвитку. Реагуючи на зміни суспільних запитів і можливості акумулювання необхідних ресурсів вони піддаються суттєвому реформуванню. З метою з'ясування теоретичних засад функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи доцільно встановити його характерні риси.

З часу запровадження державного пенсійного страхування пройшло за історичними мірками дуже мало часу. Вперше цей вид соціального страхування запроваджено в Німеччині в 1889 р., трохи згодом у Великобританії (1908 р.), Франції (1910 р.), Швеції (1913 р.), Італії (1919 р.), ще пізніше в Канаді (1927 р.) і США (1935 р.).¹ Запровадження державного пенсійного страхування припало на початок століття бурхливих економічних і соціальних трансформацій, що, відповідно, відобразилося на його розвитку.

Період становлення державного пенсійного страхування передбачав одночасний розвиток солідарних і накопичувальних пенсійних систем. Так, у скандинавських країнах (Данії, Фінляндії, Норвегії і Швеції), а також у Нідерландах, Швейцарії та більшості англосаксонських державах (за винятком США) було запроваджено універсальні пенсійні системи, котрі гарантували мінімальний дохід у фіксованій величині. При цьому джерелом пенсійних виплат слугували податкові надходження бюджету цих країн. На відміну від цих країн, в інших європейських державах – Німеччині, Австрії, Бельгії, Франції, Італії, Іспанії, а також у США пенсійні системи розвивалися за принципами соціального страхування. В таких умовах пенсії призначалися для заміщення втраченого заробітку, а джерелом їх виплати були страхові внески працівників і роботодавців.² Значні відмінності в організації державного пенсійного страхування в різних країнах спостерігаються до цих пір. Таким чином, зазначене вище дає змогу зробити висновок про те, що з самого початку у розвитку

¹Роик В. Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право: Учебник / В. Д. Роик. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 76.

²Роик В. Д. Превратитъ старость в радость: Основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте / В. Д. Роик. – М.: МИК, 2008. – С. 239–240.

пенсійних систем спостерігалися принципові відмінності. Навіть суттєві розбіжності у побудові пенсійних систем не стали на заваді ефективної реалізації завдань пенсійного страхування. Це свідчить про те, що досягати цілей державного пенсійного страхування можна різними шляхами. Вони залежали насамперед від особливостей історичного розвитку різних держав, а також від специфічних поглядів на роль держави у забезпеченні соціального захисту населення.

Суттєве реформування пенсійних систем відбулося вже в 50–70-і роки ХХ століття. В цей період державне пенсійне страхування було доповнено універсальною системою соціального забезпечення, а пізніше – добровільною системою соціального страхування на основі відрахувань переважно роботодавців.¹ Характерною рисою цього періоду розвитку пенсійних систем, яка має важливе значення для дослідження логіки їх реформування, мала певна уніфікація пенсійних систем. В розвинутих державах накопичувальні пенсійні системи були доповнені солідарними, а останні – навпаки накопичувальними пенсійними системами. На нашу думку, це стало наслідком неможливості реалізації усіх функцій пенсійного страхування в межах лише однієї із систем. Зі сказаного вище можна зробити висновок, про те, що одним із важливих етапів реформування пенсійної системи в умовах ринкової економіки є запровадження багаторівневих систем пенсійного страхування.

Як засвідчила практика, багатоконпонентна структура пенсійних систем краще підходить для вирішення завдань пенсійного страхування, найважливішими з яких є скорочення бідності і вирівнювання доходів, а також для нейтралізації економічних, політичних і демографічних ризиків, з котрими стикається пенсійна система.² Зазначених переваг вдається досягти завдяки тому, що багатоконпонентна структура є більш гнучкою і вона чіткіше орієнтується на основні цільові групи населення. Подальше реформування пенсійних систем відбувалося з урахуванням цих чинників в межах багаторівневою структури.

¹Хижный Э. Государственная система социальной защиты граждан в странах западной Европы : Монография / Э. Хижный. – М.: ИНИОН РАН, 2006. – С. 59.

²Holzmann R. Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension System and Reform / Robert Holzmann, Richard Hinz, Hermann von Gersdorff and other. – Washington: The World Bank, 2005. – С. 10.

Ще наприкінці 1970-х–1980-х роках у розвинених державах формувалася трирівнева система пенсійного забезпечення, яка передбачала доповнення до першого солідарного рівня, ще й другого та третього накопичувального рівнів. Зазвичай другий рівень системи пенсійного забезпечення був накопичувальною системою, що фінансувалася за рахунок обов'язкових внесків до пенсійних фондів. Вкладники пізніше мали право на одержання здійснених внесків, а також певний відсоток на здійснені таким чином заощадження. Запровадження обов'язкового накопичувального рівня було пов'язане з тим, що у відповідних наукових дослідженнях було встановлено, що люди в ситуації невизначеності часто недалекоглядні і, якщо можна одержати вигоди в далекому майбутньому, віддають перевагу поточному споживанню над одержанням доходів у майбутньому. Завдання ж третього добровільного рівня пенсійної системи полягало у задоволенні попиту осіб, які мають схильність до нагромадження ресурсів і бажають одержувати додатковий дохід, вийшовши на пенсію.¹ Таким чином, завдяки запровадження багаторівневих систем суспільство одержало нові механізми захисту від втрати матеріального добробуту у зв'язку з досягненням пенсійного віку.

Слід зазначити, що поряд з інтенсивним розвитком пенсійних систем у розвинутих державах, відбувалося радикальне їхнє реформування у латиноамериканських країнах. Класичним прикладом пенсійних реформ латиноамериканських країн є реформа пенсійної системи Чилі, яка розпочалася у 1980 р. і передбачала особисту відповідальність громадян за формування свого соціального забезпечення.² Пенсійна реформа в цій країні повністю змінила солідарну систему пенсійного забезпечення, шляхом запроваджено накопичувальної системи пенсійного страхування. Всі працівники зобов'язані сплачувати внески до приватних пенсійних фондів, а для незастрахованих існує гарантована мінімальна пенсія, що виплачується за рахунок коштів бюджету.³ Успіх реформування пенсійних систем у латиноамериканських країнах став поштовхом до розвитку недержавного пенсійного страхування в інших державах.

¹Гайдук К. Реформы пенсионных систем: обзор наиболее важных аспектов / Кирилл Гайдук, Дарья Слабченко. – Минск: Исследовательский центр ИПМ, 2008. – С. 4.

²Бровчак С. В. Пенсионное обеспечение. Российский и зарубежный опыт : учеб. пособие / С. В. Бровчак. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. – С. 12.

³Уайтхауз Э. Пенсионная панорама. Пенсионные системы 52 стран / Эдвард Уайтхауз; пер. с англ. – М.: Издательство “Весь Мир”. – С. 190.

На фоні успішного розвитку недержавного пенсійного страхування в багатьох країнах світу, ще більше стали помітні недоліки державних пенсійних систем. Наприкінці ХХ століття фахівцями Світового банку було зроблено висновок про провал державних пенсійних систем країн-членів Європейського Союзу як з соціальної, так і економічної точок зору. Як найбільші недоліки було зазначено знецінення пенсій, несправедливість в пенсійному забезпеченні бідних, високі адміністративні видатки державних пенсійних систем, надмірне стимулювання завчасного виходу на пенсію, зростаючі видатки держави, пов'язані зі старінням населення.¹

Таким чином, реформування пенсійних систем передбачало трансформацію ролі в ній державного пенсійного страхування. Переважна більшість країн відмовилася від винятково державного пенсійного страхування, а намагалися стимулювати розвиток недержавного пенсійного забезпечення. Проте, в розвинутих державах державне пенсійне страхування залишилося найважливішим елементом багатокомпонентних пенсійних систем. За твердженням авторитетних вчених, державне пенсійне страхування в найближчі 50 років буде відігравати роль провідного пенсійного інституту, оскільки поєднує в собі сильні сторони: особисту відповідальність працівників і роботодавців, а також солідарну взаємодопомогу, яка, однак має свої чітко окреслені межі перерозподілу ресурсів між застрахованими – не більше 25–30% від здійснених внесків.² Це свідчить, на нашу думку, зокрема, про безальтернативність розвитку державного пенсійного страхування в нашій державі як основного елемента пенсійної системи.

Слід зазначити, що інтенсивність реформування пенсійних систем є доволі високою і є наслідком стрімкої трансформації економічних і суспільних відносин. Новою віхою у розвитку наукових концепцій побудови пенсійної системи є розробки провідних фахівців Світового банку на чолі з професором Р. Хольцманом. Так, в оприлюдненому звіті “Забезпечена старість в ХХІ столітті”, обґрунтовано доцільність

¹Хижный Э. Государственная система социальной защиты граждан в странах западной Европы : Монография / Э. Хижный. – М.: ИНИОН РАН, 2006. – С. 63.

²Роик В. Д. Государственное и договорное регулирование заработной платы и пенсионного обеспечения. Зарубежный и отечественный опыт : Монография / В. Д. Роик. – М.: МИК, 2008. – С. 94-95.

застосування п'ятиелементної системи пенсійного забезпечення. Вченими визначено призначення кожного з п'яти елементів: 1) “нульова складова”, яка формується без будь-яких внесків з боку громадян і забезпечує мінімальний рівень соціального забезпечення; 2) “перша складова”, формується за рахунок внесків і пов'язана з тим чи іншим рівнем зарплати; ця складова покликана в певній мірі компенсувати працівнику частину його зарплати; 3) обов'язкова “друга складова”, яка передбачає, по суті, рахунок заощаджень самого працівника, але яка застосовується в різних варіантах; 4) добровільна “третьа складова”, яка може передбачати різні схеми, при цьому всі можливі схеми характеризуються більшим ступенем гнучкості і здійснюються дискретційно; 5) неформальні внутрісистемні або міжпоколінні джерела фінансової або нефінансової допомоги престарілим особам, включаючи забезпечення житлом і доступність послуг охорони здоров'я.¹

Підсумовуючи дослідження реформування пенсійних систем, зазначимо, що радикальні пенсійні реформи не минули майже жодної країни. Проведення радикальних пенсійних реформ суттєво не вплинуло на зменшення відмінностей між пенсійними системами різних країн, які спостерігалися з самого початку їхньої еволюції. Це свідчить про доцільність формування власної моделі пенсійної системи, яка б враховувала не лише кращий зарубіжний досвід функціонування пенсійних систем і державного пенсійного страхування, але й відображала національні особливості. Дослідження ж теоретичних засад функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи покликане розвинути відповідні концептуальні положення, які б оптимально враховували інтереси суспільного розвитку та особливості розвитку вітчизняної економіки.

Реформування пенсійної системи України припадає на період динамічних трансформацій усіх сфер життєдіяльності людини та радикальної перебудови економічної системи. В таких умовах важливо забезпечити адекватне реформування пенсійної системи та відповідне йому удосконалення державного пенсійного страхування. Вирішуючи це

¹Holzmann R. Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension System and Reform / Robert Holzmann, Richard Hinz, Hermann von Gersdorff and other. – Washington: The World Bank, 2005. – С. 8.

складне завдання на теоретичному рівні, доцільно з'ясувати основні чинники реформування пенсійної системи, які мають належним чином враховуватися при розробці концептуальних положень державного пенсійного страхування.

Провідні вчені та фахівці-практики приділяють значну увагу дослідженню чинників реформування пенсійних систем, як важливої передумови оцінювання соціальної та економічної обгрунтованості тих чи інших пенсійних систем. Так, на основі ретроспективного аналізу реформування пенсійних систем П. А. Орлов-Карба відзначає такі найважливіші чинники: демографічні (процес старіння населення); трудові (низький рівень зайнятості); характеристики діючих пенсійних систем (високі видатки, слабка кореляція між пенсійними внесками і одержуваними пенсіями, значні відмінності між законодавчо встановленим пенсійним віком і віком дострокового виходу на пенсію); зростання прихованого пенсійного боргу.¹ Дещо схожі чинники удосконалення пенсійних систем наводить О. М. Соломка – демографічні тенденції, які ведуть до змін співвідношення чисельності осіб працездатного віку та пенсіонерів, до старіння населення; ускладнення економічних систем, що потребує постійних та адекватних змін у пенсійних системах; поширення кола невизначеності та соціальних ризиків, які потребують упереджених дій з боку органів пенсійного забезпечення, зростання нерівності у суспільстві та нестаток фінансових коштів задля безперебійної роботи системи та ін.²

Досліджуючи чинники реформування пенсійних систем на пострадянському просторі В. Д. Роїк, наводить найголовніші з них: низький розмір пенсії (не забезпечує нормальні процеси відтворення населення), відсутність залежності розміру пенсії від нагромаджених пенсійних прав, погіршення демографічної ситуації, незбалансованість доходів і видатків бюджетів пенсійних фондів.³ Як видно з переліку чинників, запро-

¹Орлов-Карба П. А. Всё о пенсионной реформе в России : монография / П. А. Орлов-Карба. – М.: Гардарики, 2005. – С. 54.

²Соломка О. М. Пенсійне забезпечення в системі соціального захисту населення : Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук. – Х., 2006. – С. 7.

³Роик В. Д. Превратитъ старость в радость: Основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте / В. Д. Роик. – М.: МИК, 2008. – С. 329.

понованим цим вченим, у колишніх соціалістичних країнах пенсійна реформа передбачала реалізацію специфічних завдань, що потребувало, зокрема, більш активну участь держави у пенсійному страхуванні.

З урахуванням загальних тенденцій розвитку пенсійних систем, а також специфічних особливостей удосконалення пенсійного страхування у постсоціалістичних країнах Н. Ю. Борисенко визначає перелік чинників, які потрібно враховувати при розробці ідеології пенсійної реформи: демографічна ситуація і стан ринку праці; наявну модель суспільного устрою і досягнуту міру його соціальності; соціальна політика, що здійснюється в державі; рівень розвитку культури соціального страхування, котрий органічно поєднує в собі механізм самовідповідальності та солідарності учасників.¹ Підтверджує вірність наведених чинників, які мають враховуватися при проведенні пенсійної політики позиція фахівців Світового банку. Так, у дослідженнях цієї організації зазначається, що потреба в пенсійному реформуванні має обґрунтовуватися не лише бюджетними обмеженнями і демографічними проблемами, але й з урахуванням соціально-економічних змін, а також ризиків і можливостей, пов'язаних з глобалізацією.²

На основі дослідження позицій провідних науковців щодо чинників пенсійної реформи, зазначимо, що їх усіх доцільно розмежувати на дві групи – екзогенні та ендогенні. До найважливіших екзогенних чинників реформування пенсійної системи, на нашу думку, доцільно зарахувати: демографічні тенденції в країні, трансформацію соціальних цінностей, динаміку доступності соціальних послуг для пенсіонерів і розвиток ринку праці. Серед ендогенних чинників реформування пенсійної системи виокремлено такі: проблеми формування ресурсів пенсійних фондів, динаміка кількості платників зборів і одержувачів пенсій та ухвалення управлінських рішень щодо пенсійного страхування (рис. 1.3).

¹Борисенко Н. Я. Пенсионное обеспечение: Учебник / Н. Ю. Борисенко. – М.: Издательско-торговая корпорация “Дашков и К°”, 2010. – С. 39.

²Holzmann R. Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension System and Reform / Robert Holzmann, Richard Hinz, Hermann von Gersdorff and other. – Washington: The World Bank, 2005. – С. 10.

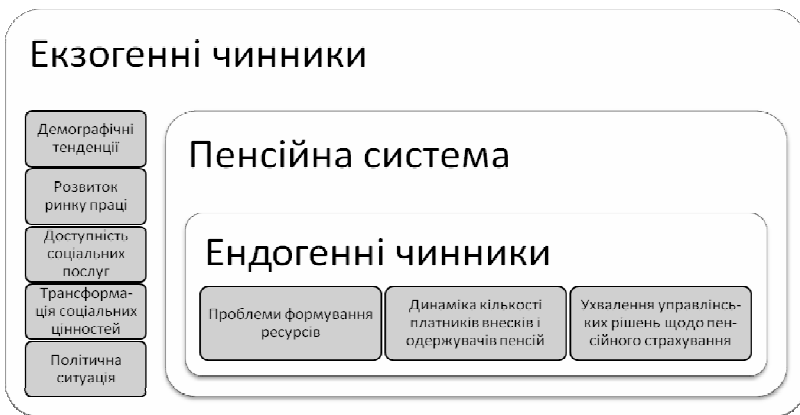


Рис. 1.3. Чинники, які впливають на реформування пенсійної системи і трансформацію функціонального призначення державного пенсійного страхування.¹

Вплив демографічних чинників на пенсійну систему проявляється переважно у зміні чисельності платників внесків та одержувачів пенсій. Слід зазначити, що зміни у віковій структурі населення країни впливають як на функціонування пенсійної системи загалом, так і на фінансову систему солідарного пенсійного страхування. За результатами дослідження російських вчених, існує критичний рівень співвідношення платників зборів до пенсійного фонду та одержувачів коштів. Так, у дослідженні Т. М. Малевої, нормальне функціонування солідарної системи забезпечується за умови пропорції 10 платників – 1 одержувач пенсій.² Інші російські вчені менш категоричні щодо оцінки порогового значення коефіцієнта підтримки пенсіонерів – С. А. Васін стверджує, що він має становити не менше трьох.³ Такої ж думки дотримуються Є. Є. Мачульська та Ж. А. Горбачова.⁴

¹ Складено автором самостійно.

² Малева Т. Финансовое состояние Пенсионного фонда: взгляд в среднесрочную перспективу / Т. Малева // Современные проблемы пенсионной сферы: комментарии экономистов и демографов / Под. ред. Т. Малевой. – М.: Московский центр Карнеги, 1997. – Вып. 16. – С. 17.

³ Васин С. Демографические проблемы повышения пенсионного возраста / С. Васин / Под. ред. Т. Малевой. – М.: Московский центр Карнеги, 1997. – Вып. 16. – С. 77.

⁴ Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения: Учеб. пособие для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. / Е. Е. Мачульская, Ж. А. Горбачева. – М.: Книжный мир, 2001. – С. 19.

Державне пенсійне страхування було запроваджене переважно в період, коли спостерігався високий рівень народжуваності, а тривалість життя була значно нижчою, ніж сьогодні. В таких умовах забезпечення поточних пенсійних виплат за рахунок поточних надходжень не складало значної проблеми. Проте колектив науковців на чолі з Р. Хольцманом вважає, що більшість державних пенсійних програм не були розраховані на фінансову стійкість навіть при відсутності демографічних змін, а, отже, вони не спроможні забезпечити рівень поточних і майбутніх пенсій за умови встановленої норми внесків без відрахувань з бюджету або скорочення обсягів виплат в майбутньому.¹ У зв'язку з цим, зміна демографічної ситуації, зокрема активізація процесів старіння населення, яка охопила усі розвинуті країни, пострадянські країни, а також багато країн, що розвиваються мала вкрай негативний вплив на пенсійні системи.

Впродовж останніх десятиліть в Україні спостерігається вкрай негативні демографічні зміни. Американські вчені Л. Котликофф і С. Бернс, зарахували Україну, разом з іншими колишніми республіками СРСР до групи країн, яку вони назвали “постмодерністським мальтузіанським пеклом”. Масштаби скорочення населення вчені порівнюють з наслідками сумно відомої епідемії чуми, яка була охопила Європу в XIV столітті.² Слід зазначити, що негативна ситуації в нашій державі має тенденцію до погіршення. Так, на початок 2010 р. в Україні на 10 осіб працездатного віку припадало 4 особи пенсійного віку, а до 2050 р. їх кількість наблизиться до 8 осіб.³ Зважаючи на те, що чисельність працюючих, які офіційно сплачує страхові внески є значно нижчою, ніж кількість осіб працездатного віку, коефіцієнт підтримки пенсіонерів вже сьогодні є нижчий, ніж критично визначений вченими рівень. У зв'язку з цим, об'єктивно складаються передумови для реформування пенсійної системи та зміни у ній ролі державного пенсійного страхування.

¹Holzmann R. Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension System and Reform / Robert Holzmann, Richard Hinz, Hermann von Gersdorff and other. – Washington: The World Bank, 2005. – С. 30.

²Котликофф Л. Пенсионная система перед бурей : То, что нужно знать каждому о финансовом будущем своей страны / Лоренс Котликофф, Скотт Бёрнс. Пер. с англ. – М.: ИРИСЭН, 2008. – С. 44.

³Свенчіцкі М. Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні: прогноз – 2050 / М. Свенчіцкі, Л. Ткаченко, І. Чапко. – К.: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2010. – С. 7.

Спроможність державного пенсійного страхування виконувати властиві йому функції в умовах демографічних змін залежатиме від забезпечення його фінансової стійкості. Погіршення демографічної ситуації а нашій країні потенційно загрожує збільшення внесків роботодавців і застрахованих осіб чи розширення ролі трансфертів з бюджету або зменшенням пенсійних видатків. Зважаючи на наявність суттєвих передумов, які обмежують збільшення розміру внесків на державне пенсійне страхування, у процесі реформування пенсійної системи в Україні, крім солідарної системи державного пенсійного страхування неодмінно будуть розвиватися інші елементи пенсійної системи. Таким чином, важливою умовою забезпечення нормального рівня життя пенсіонерів є гармонійне поєднання характеристик різних елементів пенсійної системи з метою ефективної реалізації функцій пенсійного страхування у процесі її реформування.

Запровадження накопичувальних систем пенсійного страхування передбачає необхідність сплати внесків з можливістю одержання пенсійних виплат через певний період. Тобто значний проміжок часу певна частина пенсійної системи тільки накопичуватиме ресурси. В умовах неможливості запровадження додаткових внесків на накопичувальне пенсійне страхування та складності залучення бюджетних ресурсів на зазначені цілі, мова може йти лише про перерозподіл існуючих страхових внесків з солідарних пенсійних програм на накопичувальні. У зв'язку з цим, ще однією важливою закономірністю функціонування солідарної системи державного пенсійного страхування в умовах розвитку інших елементів пенсійної системи, особливо накопичувальних систем є реальна перспектива скорочення ресурсів на тривалий період часу, пов'язана із їхнім залученням до накопичувальних пенсійних систем.

Визначальний вплив на пенсійну систему справляє також ринок праці (див. рис. 1.3). Безпосередній його вплив проявляється у тому, що величина страхових внесків на пенсійне страхування визначається розміром заробітної плати застрахованих осіб. Крім цього, від ефективності застосування робочої сили в економіці країни залежать темпи її розвитку та конкурентоспроможність на світових ринках. Крім цього, ефективне пенсійне страхування спроможне вплинути також на ринок праці, адже воно є стимулом працівників до більш продуктивної

діяльності, чинником розширення частини офіційної оплати праці, регулятором ринку праці. Ще одна функціональна залежність ринку праці і пенсійного страхування полягає в тому, що встановлена межа пенсійного віку впливає на пропозицію праці, а отже і на рівень безробіття в країні. Зважаючи на зазначене, тенденції на ринку праці неможливо не враховувати під час проведення пенсійної реформи та визначення концептуальних засад державного пенсійного страхування.

Загальносвітовими тенденціями, що впливають на пенсійне страхування у практично у всіх країнах світу є високе безробіття, поширення неформальної та неповної зайнятості, роботи вдома і самозайнятості.¹ Крім цього, значний вплив на ринок праці сьогодні справляють процеси глобалізації економіки, які призводять, зокрема, до погіршення умов праці та скорочення доходів населення у всіх країнах, а також до того, що держави виявляться безсилими перед негативними транснаціональними процесами на ринку праці.² Зазначені тенденції на міжнародному ринку праці призведуть до обмеження ресурсів пенсійного страхування, особливо в солідарному державному пенсійному страхування. З огляду на це, реформування пенсійних систем передбачає низку стимулів, які б заохочували громадськість до пенсійного страхування. Це слугує ще одним аргументом на користь розвитку накопичувального пенсійного страхування, яке за певних обставин доцільно розвивати в межах державного пенсійного страхування.

Зазначені процеси відображаються на вітчизняному ринку праці, оскільки українська економіка інтегрована у світову торгівлю та міжнародний поділ праці. Проте значно гірший вплив на ринок праці в нашій державі справляють тенденції спричинені проблемами радикальної трансформації економічних і соціальних відносин. Характерним для вітчизняного ринку праці, як і для пострадянського простору загалом, було зародження і розвиток нестандартних форм зайнятості, серед яких

¹Борисенко Н. Я. Пенсионное обеспечение: Учебник / Н. Ю. Борисенко. – М.: Издательско-торговая корпорация “Дашков и К^о”, 2010. – С. 38.

²Мартен Д. Метаморфози світу: соціологія глобалізації / Домінік Мартен, Жан-Люк Мецжер, Філіп П'єр; Пер. з французької Євгена Марічева. – К.: Видавничий дім “КМ Академія”, 2005. – С. 76.

неформальна, неповна, надурочна, тимчасова, випадкова, вторинна та ін.¹ Чи не найбільш негативний вплив на державне пенсійне страхування справляє зайнятість у неформальному секторі. Лише за офіційними даними Державного комітету статистики на початку 2009 р. у цьому секторі було зайнято більше 4,5 мільйонів осіб, або 22,1% від усіх зайнятих.² Відповідно до висновків вчених, зайнятість у неформальному секторі економіки значно більша – 10–11 млн. працюючих.³ З огляду на несприятливу демографічну ситуацію, неповне охоплення пенсійним страхуванням підриває фінансове становище пенсійного фонду. Так, сьогодні на 10 платників внесків припадає 9 пенсіонерів.⁴

Ще однією важливою особливістю ринку праці України значно занижена вартість робочої сили. На думку провідних українських вчених, цьому значною мірою сприяла приватизація, яка в нашій державі породила неефективного власника, спричинила надмірну концентрацію ресурсів у руках невеликої групи, породила олігархічні клани й масове зубожіння, соціальне напруження і політичне протистояння.⁵ В таких умовах праця часто не лише не гарантує розширеного відтворення робочої сили, а й нерідко не може захисти працюючого від бідності, що значно звужує можливості сплати внесків на пенсійне страхування.

Оскільки в Україні високий рівень зайнятості у неформальному секторі, а також на те, що заробітна плата дуже часто є заниженою, державне пенсійне страхування самостійно неспроможне вирішувати усі завдання пенсійної системи. З огляду на властивості різних елементів пенсійного забезпечення, в умовах реформування пенсійної системи доцільно передбачати низку заходів щодо розвитку таких елементів, що спроможні мати позитивний вплив на окремі цільові групи працюючих. Як видно з додатка Б, велике значення для забезпечення добробуту

¹Гимпельсон В. Е. Нестандартная занятость в российской экономике [В. Е. Гимпельсон, Р. И. Капелюшников, Н. Т. Вишневецкая и др.] : под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшникова. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. – С. 9.

²Ринок праці у 2009 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

³Варналій З. С. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації: Моногр. / [З. С. Варналій, А. Я. Гончарук, Я. А. Жаліло та ін.]; за ред. проф. З. С. Варналія. – К.: НІСД, 2006 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/book/tyn_ekon/03_2.htm.

⁴Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К.: НВЦ НБУВ. – 2009. – С. 293.

⁵Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К.: НВЦ НБУВ, 2010. – С. 12.

зайнятих у неформальному секторі справляє система надання соціальних пенсій, недержавне пенсійне забезпечення, а також доступність до неформальної підтримки (сім'я), соціальних послуг й інших індивідуальних фінансових і нефінансових активів. Державне пенсійне страхування спроможне ефективно забезпечувати матеріальними ресурсами лише зайнятих у формальному секторі економіки. У зв'язку з цим ефективність державного пенсійного страхування переважно залежить від реформування системи оплати праці, що передбачає, зокрема, суттєве підвищення легальної заробітної плати.

Зважаючи на те, що рівень тінізації української економіки у декілька разів вищий, ніж у більшості європейський країн і досягнув критичного рівня, цілком закономірно у пенсійній реформі передбачати його скорочення. З огляду на це, можна стверджувати про наявний потенціал розширення ресурсної бази пенсійної системи, який може бути реалізований в процесі легалізації доходів населення. На нашу думку, теоретично обґрунтовано передбачити у пенсійній реформі використання зростаючі у такий спосіб ресурси на запровадження накопичувального пенсійного страхування. Логічною передумовою для цього є обмежений період залучення у такий спосіб ресурсів – з одного боку, а з іншого – необхідність певного періоду накопичення ресурсів перед здійсненням пенсійних виплат у накопичувальній системі.

Пенсійні виплати покликані забезпечити громадянам задоволення необхідних життєвих потреб. Значна частина суспільних потреб у сучасних державах задовольняється через доступ до соціальних послуг. Недаремно доступність до соціальних послуг, в сучасних дослідженнях трактується як складова системи пенсійного забезпечення.¹ Крім того, що забезпеченість пенсіонерів необхідними соціальними послугами забезпечує економію їхніх фінансових ресурсів, вона ще й забезпечує спрямування обмежених ресурсів на соціально значущі цілі. Частково це пом'якшує проблему справедливості перерозподілу ресурсів, адже з позиції соціальної справедливості легше обґрунтувати рівність доступу до послуг, ніж рівність розподілу фінансових ресурсів. Окрім цього, забезпечення соціальними послугами населення в окремих випадках може

¹Holzmann R. Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension System and Reform / Robert Holzmann, Richard Hinz, Hermann von Gersdorff and other. – Washington: The World Bank, 2005. – P. 78.

мати вищу ефективність, ніж надання відповідних ресурсів громадянам для самостійного придбання аналогічних послуг. Таким чином, доступність соціальних послуг є одним із чинників, які доцільно враховувати у пенсійній реформі.

Державне пенсійне страхування будучи елементом соціального захисту суспільства залежить від трансформації його ціннісних орієнтирів, зміни поглядів на забезпечення як індивідуального, так і суспільного добробуту в старості (див. рис. 1.3). На зламі тисячоліть праця як основа життя втратила для багатьох свою конструктивну силу.¹ При цьому традиційні для цивілізованих держав моральні цінності – солідарність, справедливість, взаємодопомога, на яких базувалася соціальна згуртованість, піддаються критиці і перегляду.² В таких умовах зростає персональна відповідальність за забезпечення особистого добробуту при досягненні пенсійного віку.

Крім загальносвітових тенденцій, в Україні відбувається дуже складні та неоднозначні зміни у всіх сферах життєдіяльності людини, що, неодмінно, визначає особливості реформування пенсійної системи. Надзвичайно негативний вплив на становище суспільства справляють невдачі реформ, які проводилися в нашій державі. На думку академіка Ю. Пахомова, невдачі реформ виявляють соціальні загрози, що загострюються, кожна із яких спроможна зіштовхнути країну в цивілізаційне гето, серед таких станів, на його думку, все частіше вимальовується соціально-психологічна апатія.³ Все це зумовлює необхідність чіткого наукового обґрунтування реформи пенсійної системи та державного пенсійного страхування, яке мінімізує негативні наслідки для суспільства та зводить до мінімуму ризики невдалого реформування.

Можливість ефективного функціонування державного пенсійного страхування залежить від розвитку в нашій країні громадянського суспільства. Держава декларуючи виконання громіздкого переліку функцій насправді неспроможна забезпечити ефективної їх реалізації Як

¹Дарендорф Р. У пошуках нового устрою: Лекції на тему політики свободи у XXI ст. / Ральф Дарендорф : Пер. з нім. А. Орган. – К.: Вид. дім “Кієво-Могилянська академія”, 2006. – С. 19.

²Роик В. Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право: Учебник / В. Д. Роик. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 127.

³Матвиенко В. Социальная политика в постсоветском обществе: задачи, противоречия, механизмы [В. Матвиенко, К. Миккульский, Ю. Пахомов и др.]. – М.: Наука, 2001. – С. 29.

засвідчує історичний досвід, суспільні системи з гіпертрофованою роллю держави і нерозвиненими структурами громадянського суспільства є безперспективними.¹ З огляду на це, цілком закономірно заходи з оптимізації ролі держави у пенсійному страхуванні доповнювати діями з активізації реальної ролі інститутів громадянського суспільства в управлінні державним пенсійним страхуванням.

Екстраполяція суспільних пріоритетів у пенсійному реформуванні зазвичай відбувається за допомогою політичних інститутів, які формують офіційні правила взаємовідносин основних суб'єктів у цій сфері. В умовах демократичних відносин у суспільстві, на ухвалення рішень щодо пенсійного забезпечення впливають дві групи з протилежними інтересами – молоде працездатне населення та група громадян передпенсійного віку і пенсіонерів. Ш. Бланкарт доводить, що старше покоління в будь-якому випадку віддаватиме перевагу методу перерозподілу порівняно з методом резервування. Поведінка молодого покоління залежатиме від низки чинників: чим більше зростатимуть кількість населення і заробітна плата (при заданій процентній ставці), тим активніше молодь виступатиме за метод перерозподілу, і навпаки. В таких умовах конфлікт між групами населення може виникнути тоді, коли населення скорочується і молоде покоління виступає за метод резервування капіталу, а старше – за метод перерозподілу. Проте навіть у цьому разі старше покоління, об'єднавшись, більшістю голосів переважать опір молодого покоління.² Загалом низький рівень життя в Україні та значні проблеми суспільного розвитку роблять свій відбиток на політичному виборі громадян. Неможливість задоволення необхідних життєвих потреб значної кількості домогосподарств робить, на нашу думку, політично непривабливим ухвалення рішень, які матимуть певні негативні наслідки в короткостроковій перспективі, хоча і передбачатимуть значний вигреш у перспективі.

Серед внутрішніх чинників реформування пенсійної системи, що справляють визначальний вплив на функціонування державного

¹Роик В. Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право: Учебник / В. Д. Роик. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 115.

²Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Шарль Бланкарт. Пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка; Передмова та наук. редагування В. М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – С. 421.

пенсійного страхування, доцільно, на нашу думку, визначити проблеми формування фінансових ресурсів пенсійної системи, дисбаланс кількості платників внесків і одержувачів пенсій та ухвалення управлінських рішень щодо пенсійного страхування (див. рис. 1.4). У дослідженнях зарубіжних вчених обґрунтовано чітку залежність між наявністю проблем фінансуванням державних пенсійних програм, які, зокрема, призводили до зовнішньої заборгованості, та проведенням пенсійних реформ.¹ Безумовно внутрішні чинники реформування пенсійної системи є наслідком дії зовнішніх чинників. Так, проблема диспропорції кількості платників пенсійних внесків і кількості одержувачів пенсій спричинена переважно демографічними тенденціями та динамікою ринку праці.

Як видно з результатів дослідження теоретичних основ функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи виконання ним свої функцій має свої закономірності. Крім того, що державне пенсійне страхування покликане стабільно виконувати притаманні йому функції, воно має ще й адекватно реагувати на дію екзогенних і ендемогенних чинників реформування пенсійної системи. З огляду на це запропонуємо дві групи критеріїв оцінювання ефективності державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи – статичні критерії та динамічні критерії.

Статичні критерії покликані визначати якість виконання державним пенсійним страхуванням притаманних йому функцій – функції оплати частини вартості робочої сили у непрацездатний період і соціальної функція. Об'єктивним критерієм оцінювання успішності реалізації першої функції, на нашу думку, є, насамперед, коефіцієнт заміщення, який визначається як співвідношення пенсійних виплат до розміру заробітної плати. Критеріями визначення впливу механізму формування та використання ресурсів пенсійного страхування на досягнення соціальної справедливості, на наш погляд, є: показники бідності серед пенсіонерів, співвідношення розміру пенсійних виплат 10% осіб з найбільшими виплатами до аналогічного показника 10% осіб з найменшими виплатами, та ін. Висновки про успішність реалізації функції економічного регулювання висновок доцільно робити на основі аналізу таких основних

¹Гайдук К. Реформы пенсионных систем: обзор наиболее важных аспектов / Кирилл Гайдук, Дарья Слабченко. – Минск: Исследовательский центр ИПМ, 2008. – С. 10.

індикаторів як – співвідношення ресурсів пенсійного фонду до ВВП, розмір ставки внесків, співвідношення накопиченого капіталу пенсійними фондами до ВВП та ін.

Що стосується динамічних критеріїв, то вони мають оцінювати вирішення специфічних завдань державного пенсійного страхування, які виникають під впливом чинників реформування пенсійної системи. Так, про врахування демографічних тенденцій свідчитимуть такі показники як співвідношення осіб пенсійного віку до осіб працездатного віку, пропорції розподілу збільшення очікуваної тривалості життя на час роботи і час відпочинку на пенсії.

Висновок про спроможність належного виконання завдань державного пенсійного страхування в умовах трансформації ринку праці, доцільно робити на основі аналізу повноти врахування усіх об'єктивних чинників реформування пенсійної системи, що зумовлені розвитком цього ринку. Найважливіші показники, що засвідчують адекватність врахування системою державного страхування тенденцій на ринку праці, на наш погляд є динаміка: співвідношення кількості застрахованих осіб і пенсіонерів у країні загалом, а також у розрізі окремих галузей та секторів економіки; частки застрахованих осіб серед зайнятого населення; співвідношення динаміки безробіття і осіб, що виходять на пенсію; частки пенсіонерів, які продовжують працювати; частки осіб, що достроково виходять на пенсію.

Джерелом інформації для з'ясування повноти врахування трансформації соціальних цінностей у реформуванні пенсійної системи та державного пенсійного страхування як її складової слугують переважно результати соціологічних досліджень. Таким чином можна встановити чи враховані зміни соціальних пріоритетів та суспільних очікувань під час удосконалення державного пенсійного забезпечення. Важливе значення для ідентифікації вірності визначення вектору реформування державного пенсійного забезпечення має інформація про зрілість громадянського суспільства, на підставі якої можна робити висновок про оптимальні межі його участі в управлінні державним пенсійним страхуванням.

Основним індикатором дії внутрішніх чинників реформування пенсійної системи є показники фінансової стійкості. Фінансова стійкість державного пенсійного страхування визначається через його спроможність зберігати свої властивості в умовах змінного середовища і

внутрішніх трансформацій. Н. Ю. Борисенко присвячуючи свою публікацію дослідженню проблеми фінансової стійкості, робить висновок про доцільність застосування загальних і спеціальних критеріїв її визначення. Загальними критеріями визначення фінансової стійкості, на думку вченої, є платоспроможність і наявність фінансових ресурсів для розвитку. Специфічною ознакою фінансової стійкості пенсійного фонду є відповідність кількості та якості (структури) фінансових ресурсів величині і структурі довгострокового соціального ризику.¹ Порушення фінансової стійкості пенсійної системи загалом відбувається внаслідок змін в її окремих елементах. Таким чином, якщо негативні зміни у фінансовій стійкості державного пенсійного страхування не компенсуються відповідною позитивною динамікою фінансової стійкості інших елементів пенсійної системи, це призведе до погіршення фінансової стійкості пенсійної системи загалом.

Підсумовуючи проведені дослідження закономірностей функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи країни зазначимо, що вони залежать як від зовнішніх впливів на пенсійну систему, так і зміни внутрішньої будови самої пенсійної системи. Можливість повноцінного виконання функцій державного пенсійного страхування залежить від адекватного врахування дії різноманітних чинників, що впливають на пенсійну систему країни. Забезпечити реалізацію цього завдання можна шляхом формування необхідного інституційного середовища функціонування державного пенсійного страхування. Саме від ефективного регулювання економічних відносин у державному пенсійному страхуванні між основними його суб'єктами – суспільством, роботодавцями і державою залежить досягнення визначених цілей щодо забезпечення належного рівня життя пенсіонерів та стимулювання розвитку національної економіки.

¹Борисенко Н. Ю. Проблемы финансовой устойчивости Пенсионного фонда России : Монография / Н. Ю. Борисенко. – М.: Финансы и кредит, 2004. – С. 21.

1.3. Перерозподільні процеси в системі державного пенсійного страхування

Основною метою держави будь-якого типу є здійснення ефективної соціально-економічної політики, яка забезпечить високий рівень добробуту її громадян. Важливою складовою такої політики виступає реалізація державного пенсійного страхування з метою соціального захисту певних верств населення, а також опосередкованого впливу на економічне зростання.

Ринкові демократичні перетворення, які відбуваються в нашій державі з набуттям нею незалежності, вимагають адекватних змін у соціально-економічній політиці та соціальному захисті населення, що стосуються як концептуальних засад такої політики, так і окремих елементів механізму її реалізації. Особливо важливим, на нашу думку, є вдосконалення фінансового забезпечення соціальної політики і соціального захисту населення загалом та державного пенсійного страхування зокрема, яке передбачає формування достатнього обсягу фінансових ресурсів, їхній раціональний розподіл і перерозподіл, цільове використання та контроль за рухом грошових коштів. Нині фінансове забезпечення державного пенсійного страхування не враховує стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку суспільства, не в повній мірі відповідає вітчизняним реаліям, ускладнене нераціональними перерозподільними процесами, часто регулюється недостатньо продуманими політичними рішеннями. У зв'язку з цим важливо дослідити процеси формування, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів у системі державного пенсійного страхування і запропонувати рекомендації щодо їхньої раціоналізації.

Насамперед слід відзначити, що під фінансовими ресурсами державного пенсійного страхування ми розуміємо грошові кошти, акумульовані в бюджеті Пенсійного фонду України та призначені для соціального захисту пенсіонерів. На обсяг, склад і структуру фінансових ресурсів державного пенсійного страхування впливають, з одного боку, характер і обсяги соціальних зобов'язань держави, а з другого боку, її фінансові можливості, обмежені розміром валового внутрішнього

продукту та оптимальним рівнем його централізації в позабюджетному фонді соціального призначення.

В процесі дослідження фінансових ресурсів державного пенсійного страхування виявлено, що як економічне поняття вони відображають такі грошові відносини, які пов'язані з розподілом і перерозподілом валового внутрішнього продукту з метою формування та використання позабюджетного страхового фонду держави. Отже, відносини охоплюють, з одного боку, процес формування централізованого фонду грошових коштів держави, а з другого – процес використання коштів цього фонду. У першому випадку відносини виступають у вигляді доходів, а в другому – у вигляді видатків.

Розподільні процеси, пов'язані з рухом фінансових ресурсів, характеризуються розмаїттям і взаємозв'язками та охоплюють різноманітні відносини з приводу формування і використання державного позабюджетного страхового фонду. Ці відносини функціонують на всіх стадіях розподілу, включаючи первинний розподіл і перерозподіл. Під час первинного розподілу валового внутрішнього продукту держава за допомогою фіскального механізму отримує єдиний страховий внесок з юридичних та фізичних осіб. На стадії перерозподілу бюджет Пенсійного фонду наповнюється коштами з Державного бюджету України, інших позабюджетних соціальних фондів, надходженнями у формі фінансових санкцій, кредитних ресурсів банківських установ, благодійних внесків тощо. Оскільки розподільні відносини є безперервними, формування бюджету Пенсійного фонду ніколи не зупиняється, хоча у статистичному та обліковому сенсі обмежується термінами календарного року. Перерозподіл також виявляється у використанні коштів бюджету Пенсійного фонду України на фінансування пенсійних програм та інших планових завдань.

Підсумовуючи вищезазначене визначимо, що під фінансовими ресурсами державного пенсійного страхування можна вважати економічне явище, яке пов'язане із сукупністю економічних відносин з приводу розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту із метою формування позабюджетного страхового фонду держави та використання його коштів на матеріальне забезпечення пенсіонерів. За своєю суттю вони є результатом розподільних відносин, а з другого боку – об'єктом по-

дальшого розподілу та перерозподілу коштів державного позабюджетного страхового фонду. Обсяг бюджету Пенсійного фонду залежить від потреби у пенсійних виплатах, визначених згідно з чинним законодавством, а також від обсягу валового внутрішнього продукту і його частки на фонд споживання.

Фінансові ресурси виступають у вигляді конкретного обсягу коштів, нагромаджених на спеціальному рахунку в органах Державної казначейської служби України. Розглядаючи бюджет Пенсійного фонду України як фінансовий план слід відзначити, що його фінансові ресурси набирають конкретних видів та обсягів за кожним видом і відображаються відповідно у дохідній та видатковій частинах такого плану.

У правовому відношенні процес формування і використання коштів бюджету Пенсійного фонду регулюється чинними законами і нормативними актами. Саме завдяки законодавчому і нормативному забезпеченню фінансові ресурси Пенсійного фонду із невидимих економічних відносин перетворюються у конкретні форми і види, а саме: єдиний страховий внесок, збори на державне пенсійне страхування з окремих господарських операцій, дотації і трансферти з державного бюджету, кошти з інших позабюджетних соціальних фондів, добровільні внески, пенсії, грошова допомога на поховання пенсіонерів тощо. Отже, фінансові ресурси Пенсійного фонду – це частина централізованих ресурсів держави, які потрібні для виконання нею відповідних соціальних функцій та надходять у розпорядження спеціальних державних органів виконавчої влади. Запорукою успішного вирішення завдань, які визначені для органів Пенсійного фонду, є ефективне функціонування суб'єктів системи державного пенсійного страхування.

Органи управління у системі державного пенсійного страхування виконують організаторські та контролюючі функції. Від їх оперативного та компетентного функціонування в значній мірі залежить наповнення бюджету, а також своєчасне фінансування пенсійних виплат. Органи управління відіграють з'єднувальну роль між платниками страхових внесків та одержувачами пенсій і грошової допомоги.

Платники страхових внесків – важливий елемент системи державного пенсійного страхування. Від належної та своєчасної сплати єдиного внеску до Пенсійного фонду залежить повноцінне функці-

онування всієї системи державного пенсійного страхування. Тут важливу роль відіграє усвідомлення необхідності ретельного виконання норм чинного законодавства, висока платіжна дисципліна, а також уникнення причин появи заборгованості зі сплати єдиного внеску до бюджету Пенсійного фонду України. Відзначимо, що злагоджене та повноцінне функціонування зазначених двох елементів системи є запорукою забезпечення належного життєвого рівня одержувачів пенсій, своєчасної їхньої виплати.

Водночас одержувачі пенсій та грошової допомоги – це елемент системи державного пенсійного страхування, рівень забезпеченості якої відображає результати роботи органів Пенсійного фонду і платників єдиного внеску. Дієвість та взаємозв'язок всіх трьох ланок системи підтримують належний рівень державного пенсійного страхування в нашій державі.

Як свідчать вищевикладені положення, у системі державного пенсійного страхування мають місце різноманітні та багато чисельні перерозподільні процеси, які забезпечують реалізацію його завдань. Основним є перерозподіл грошових коштів між учасниками державного пенсійного страхування, що базується на принципі солідарності, визначеному в Законі України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”.¹ Такий перерозподіл характерний для солідарної пенсійної системи і означає формування фінансових ресурсів за рахунок єдиного страхового внеску працездатного населення та їхнє спрямування на виплату пенсій непрацездатному населенню. Солідарна пенсійна система функціонувала в Україні до 1 січня 2004 року, а з початком проведення пенсійної реформи знайшла своє втілення у першому рівні системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, який базується на засадах солідарності, субсидування і виплати пенсій за рахунок коштів Пенсійного фонду України. В межах цього рівня передбачено різноманітні форми підтримки пенсіонерів, що вимагає часткового перерозподілу коштів Пенсійного фонду на користь: осіб, які працювали у шкідливих і тяжких умовах; осіб, які мають право на пенсію за вислугу років; хворих згідно із встановленим переліком; осіб, які проживають у гірських населених пунктах, є донорами крові тощо.

¹Закон України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” № 1058-IV від 09.07.2003р. // Податки та бухгалтерський облік. – 2003. – № 70.

Вищезазначений перерозподіл є необхідним та має суспільно важливе значення, а також вмотивований тим, що передбачає розмежування джерел фінансування пенсій, передбачених за різними пенсійними програмами. Пенсії, призначені за спеціальними нормативно-правовими актами, фінансуються за рахунок:

- коштів Пенсійного фонду України (у розмірі страхової пенсії);
- коштів Державного бюджету України (різниця між розміром пенсії, призначеної за спеціальною пенсійною програмою, та розміром страхової пенсії, надбавки тощо).¹

В ринкових умовах господарювання повинна функціонувати одночасно із солідарною накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді та фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій та одноразових виплат. Можна зробити висновок, що в Накопичувальному фонді уже перерозподілу коштів між застрахованими особами не буде, але він може мати місце в процесі формування доходів у формі сплати пенсійного внеску працевдавцями на користь своїх працівників, направленні коштів у формі інвестицій в певні інноваційні проекти з метою отримання додаткового доходу тощо.

В нашій державі запровадження другого рівня загальнообов'язкового державного пенсійного страхування може мати негативний вплив на фінансовий стан Пенсійного фонду тому, що викличе перерозподіл коштів між солідарною та накопичувальною системами, коли частина єдиного внеску з працівників до 35 років буде поступати в Накопичувальний фонд, зменшуючи на цю суму надходження коштів до Пенсійного фонду. Також для вказаних працівників фінансовий ефект від запровадження накопичувальної пенсійної системи буде не раніше, як через 30–40 років, коли здійснюватимуться пенсійні виплати за рахунок коштів Накопичувального фонду. Звичайно, запровадження накопичувальної пенсійної системи є неминучим і важливим процесом, однак для цього треба вирішити ряд завдань, а саме:

¹Зайчук Б. О. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування / Б. О. Зайчук, О. Б. Зарудний, С. Б. Березіна та ін. – К.: НВП “АВТ” 2004. – С. 44.

– економічних: забезпечити зростання валового внутрішнього продукту не менш як на 2%, завершити економічні реформи, розвинути фінансовий ринок;

– фінансових: збалансувати бюджет Пенсійного фонду, збільшити розміри заробітної плати, ліквідувати тіньові доходи працевластуваних і застрахованих осіб;

– нормативно-правових: уніфікувати пенсійне законодавство, запровадити єдиний порядок нарахування пенсій, ввести мораторій на кілька років щодо внесення змін до нормативної бази державного пенсійного страхування;

– демографічних: проводити активну політику на ринку праці щодо збільшення робочих місць, активізувати розвиток малого підприємництва.

Застосування комплексного підходу до вирішення вказаних проблем в процесі запровадження накопичувальної пенсійної системи зменшить на початковому етапі негативний вплив перерозподілу коштів між Пенсійним і Накопичувальним фондами. В подальшому такого перерозподілу не повинно бути.

Разом з тим, демографічна ситуація в Україні є набагато складнішою і її вирішити одними політичними рішеннями неможливо (табл. 1.1).

Так, кількість населення працездатного віку в абсолютному вираженні почне знижуватися в 2015 році. Робоча сила кількістю 22,4 млн. чоловік в 2007 році зменшиться до 14,4 млн. в 2050 році, а кількість пенсіонерів зростатиме випереджаючими темпами. Співвідношення кількості пенсіонерів до кількості осіб, які сплачують єдиний внесок, зросте з 0,90 до 1,39. Таким чином, кожен повинен буде працювати на себе і, крім того, сплачувати внески, щоб покривати 100% пенсії одного пенсіонера та ще майже 40% пенсії іншого пенсіонера.

Підсумовуючи вищевикладене можна констатувати, що нагальною проблемою сьогодення в Україні є вдосконалення пенсійної системи, одним із напрямів якого виступає раціоналізація руху фінансових ресурсів та перерозподільних процесів. До таких процесів, на нашу думку, слід віднести зміни у співвідношеннях між: розмірами і темпами зростання заробітної плати і пенсії; внесками працевластуваних і застрахованих осіб; окремими категоріями платників єдиного внеску; базою нарахування єдиного внеску і пенсії; розмірами сплаченого єдиного внеску і призначеної пенсії; розмірами пенсій громадян за різними пенсійними

програмами; обсягами доходів бюджету Пенсійного фонду в різних регіонах; обсягами власних доходів бюджету Пенсійного фонду і коштами по перерозподілу з Державного бюджету України; розмірами видатків на виплату пенсій і на утримання органів Пенсійного фонду; фінансовими ресурсами Пенсійного фонду та встановленим фінансовим резервом тощо. Діючі нині співвідношення не базуються на науково обґрунтованих принципах, нормах і розрахунках, а тому є деформованими. Наслідком цього виступають недостатні обсяги фінансових ресурсів, що надходять до бюджету Пенсійного фонду, а також занижені розміри пенсійних виплат для пенсіонерів за базовим законом.

Таблиця 1.1

Прогнози демографічних показників в Україні¹

Показники	2007 р.	2025 р.	2050 р.
Населення, млн. чол.	46,5	41,1	33,2
Робоча сила, млн. чол.	22,4	19,5	14,4
Зайнятість, млн. чол.	20,9	18,7	13,9
Пенсіонери, млн. чол.	13,3	13,8	13,6
Пенсіонери за віком, млн. чол.	10,6	11,1	11,1
Інші пенсіонери, млн. чол.	2,7	2,7	2,5
Співвідношення кількості пенсіонерів до кількості тих, хто робить внески	0,90	1,04	1,39
Тривалість життя у віці 60 років (чоловіки), роки	13,7	16,7	19,6
Тривалість життя у віці 60 років (жінки), роки	19,1	21,3	23,2
Тривалість життя у середньому пенсійному віці (жінки), роки	23,1	25,4	27,4

Збільшення обсягу доходів бюджету Пенсійного фонду можна досягнути за рахунок: підвищення ставок єдиного внеску, збільшення кількості платників єдиного внеску та зборів, зростання розміру заробітної плати як бази для нарахування єдиного внеску, підвищення пенсійного віку.

Значний розмір ставок єдиного внеску в нашій державі пов'язаний з низьким рівнем заробітної плати і потребою наповнення дохідної частини

¹ Марек Гура. Пенсійна реформа: виклик для України / За ред. Марчіна Свенціцькі, Інни Чапко, Анастасії Єрмошенко. – К.: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2008. – С. 7.

бюджету Пенсійного фонду. Працедавці сплачують основну частину загальної суми єдиного внеску, яка становить понад 94%, а застраховані особи – лише 6%. У більшості європейських країн 2/3–3/4 загального розміру внесків обов'язкового державного пенсійного страхування сплачує працедавець, а 1/3–1/4 – працівник. Деякі країни використовують близький до паритетного розподіл (Великобританія, Словенія, Польща, Болгарія).¹

В Україні перерозподіл навантаження зі сплати єдиного внеску з працедавців на застрахованих осіб дозволить: зменшити витрати на виробництво продукції, збільшити відповідальність працівників за детінізацію заробітної плати, здійснити підготовку до запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Такий перерозподіл повинен бути поступовим і супроводжуватись, в першу чергу, одночасним зростанням розміру заробітної плати за рахунок зменшення навантаження на фонд оплати праці. Разом з тим необхідно забезпечувати випереджаючий ріст заробітної плати перед збільшенням розміру пенсій і тоді зростаюча база оподаткування буде слугувати джерелом додаткових виплат пенсіонерам. Задеклароване окремими науковцями і практиками зменшення розміру ставок єдиного внеску сьогодні в Україні неможливе з огляду на нестачу державних фінансових ресурсів та інші проблеми.

Слід відзначити, що в наступні десятиліття зменшення розміру ставок єдиного внеску не є реальним в силу певних обставин. По-перше, статистичні дані свідчать про те, що фонд оплати праці в собівартості продукції в Україні становить 9–10%, а сума єдиного внеску з працедавців – менше 5%. Отже, єдиний внесок займає незначну частину собівартості продукції і з метою її зменшення підприємцям слід використати загальновідомі світовій практиці методи економії матеріальних і трудових ресурсів. По-друге, демографічні процеси в світі та в нашій державі надалі посилюватимуть свій вплив на зростання навантаження на працююче населення і в зв'язку з цим на збільшення розміру ставок єдиного внеску. По-третє, в Україні сьогодні спостерігається сповільнення темпів економічного зростання, наслідком чого виступає зниження темпів росту

¹ Ткаченко Л. Резерви збільшення доходів пенсійної системи України / Л.Ткаченко // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 5. – С. 16.

заробітної плати, що однозначно призводить до дефіциту бюджету Пенсійного фонду і використання для його покриття коштів Державного бюджету України.

Важливим резервом збільшення доходів бюджету Пенсійного фонду та покращення перерозподільних процесів є розширення кола платників єдиного внеску. Кількість застрахованих осіб, які регулярно сплачують єдиний внесок, становить 15,2 млн. осіб або 73% від загальної чисельності зайнятих. Більше чверті зайнятого населення (4,7 млн. осіб) працюють у неформальному секторі економіки, з них 3,1 млн. осіб зайняті в особистому селянському господарстві. Причому 80% зайнятих у неформальному секторі економіки становлять особи працездатного віку. Отже, для збільшення кількості платників єдиного внеску до бюджету Пенсійного фонду необхідно: збільшити кількість робочих місць і розширити можливості їх вибору; внести зміни до чинного законодавства щодо обов'язковості сплати єдиного внеску всіма громадянами держави працездатного віку, в протилежному випадку вони не зможуть отримувати державну пенсію навіть в мінімальному розмірі; збільшити рівень економічної активності; підвищити межу пенсійного віку для чоловіків і жінок на кілька років. У даному контексті питання щодо здоров'я громадян і низького рівня дожиття не повинні враховуватись при вирішенні проблем державного пенсійного страхування, а стосуватись системи охорони здоров'я.

Як свідчить зарубіжний досвід, в країнах, де працівники рано виходять на пенсію, розмір соціальної виплати є низьким. В Україні на сьогодні функціонує лише солідарний рівень загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та один з найнижчих рівнів пенсійного віку. Отже, працівники не зацікавлені в сплаті єдиного внеску тому, що розраховують на солідарний перерозподіл коштів Пенсійного фонду, отримуючи одночасно із заробленою пенсією державні надбавки і доплати до рівня встановлених соціальних стандартів. Запровадження накопичувального рівня загальнообов'язкового державного пенсійного страхування стимулюватиме працівників довше працювати і сплачувати більше страхових внесків, які накопичуватимуться на індивідуальних пенсійних рахунках. В результаті це повинно привести до детінізації доходів, збільшення розміру сплачених страхових внесків і, відповідно, збільшення розміру пенсійних виплат.

Однак в Україні збільшення з 2011 року пенсійного віку тільки для жінок до 60 років не дало очікуваних сподівань внаслідок того, що продовжує скорочуватись кількість робочих місць і в значній мірі це стосується осіб передпенсійного віку; заробітна плата у жінок нижча, ніж у чоловіків; залишається досить низькою заробітна плата в галузях національної економіки; затримується запровадження накопичувальної пенсійної системи. Тому підвищення пенсійного віку для жінок дало можливість зменшити лише видатки бюджету Пенсійного фонду, але не збільшило ні доходів держави у формі єдиного внеску з працюючих жінок, ні доходів пенсіонерів у формі збільшених соціальних виплат.

Потребує вирішення проблема сплати єдиного внеску фізичними особами-суб'єктами підприємницької діяльності. Підтримуємо пропозицію науковців щодо встановлення фіксованої суми коштів у розмірі річного мінімального внеску, яку мають сплатити до бюджету Пенсійного фонду підприємці, незалежно від виду діяльності та способу оподаткування. Також потрібно шляхом застосування фінансових важелів вивести значну кількість суб'єктів малого і середнього підприємництва з неофіційної діяльності, тим самим забезпечити бюджет Пенсійного фонду достатнім обсягом фінансових ресурсів.

В Україні має місце низька зацікавленість працедавців і застрахованих осіб у сплаті єдиного внеску. Для суб'єктів підприємницької діяльності це пов'язано з недостатнім контролем та низьким рівнем фінансової й адміністративної відповідальності. Для застрахованих осіб, на нашу думку, причина такої ситуації полягає в слабкій залежності між сумою сплаченого єдиного внеску і розміром нарахованої трудової пенсії. Впродовж останніх років вносились суттєві зміни в пенсійне законодавство, які погіршили матеріальне забезпечення пенсіонерів, а також відбувалося підвищення мінімальної пенсії більш швидкими темпами, ніж пенсій основної частини громадян, тобто регулювання здійснювалося в так званому ручному режимі з метою вирівнювання пенсійних виплат, що не відповідає закладеним у базовому законі принципам державного пенсійного страхування.

Серед заходів, спрямованих на встановлення більш тісного зв'язку між страховими внесками та пенсіями, найчастіше у світовій практиці застосовують: збільшення тривалості періоду сплати внесків для одержання повного розміру пенсій (Франція, 2003 р., Австрія, 2004–2005 рр.); обрахунок

повного розміру пенсії з урахуванням заробітків впродовж усього життя, а не на основі заробітної плати в останній рік роботи, застосування зниженого або підвищеного розміру пенсій для осіб, які виходять на пенсію відповідно раніше або пізніше звичайного віку (запроваджено у багатьох країнах Євросоюзу, в тому числі Латвії, Литві, Естонії, Угорщині, Словаччині, Словенії).¹

В базовому пенсійному законі встановлено механізм збільшення розміру пенсії в зв'язку із подовженням тривалості трудового життя та більш пізнього виходу на пенсію. Однак більш поширеною є практика, коли пенсіонери після призначення пенсії продовжують працювати й отримують одночасно пенсію і заробітну плату. За даними Пенсійного фонду, станом на 1 липня 2008 року кількість пенсіонерів, які працюють, становила 2,7 млн. чол. або 21% від загальної їх кількості. А тому потребує законодавчого оформлення обмеження кількості відпрацьованого робочого часу пенсіонерами, що дозволить при збереженні їхньої участі в суспільному виробництві залучати до праці молодих людей. Також при перегляді розміру пенсії слід ураховувати страховий стаж із частковим впливом розміру заробітної плати за останні роки.

Важливим для пенсійної системи і держави загалом є співвідношення видатків на виплату пенсій і обсягу валового внутрішнього продукту. Прогнози пенсійних виплат з системи державних фінансів в країнах-членах ЄС характеризуються показниками, представленими в табл. 1.2.

Як видно із даних, найбільше зменшення впродовж наступних десятиліть державних пенсійних видатків планується в Польщі. Однак таке зменшення не означає нижчий рівень пенсій, а вищий рівень заробітної плати. Основним фактором зростання пенсій виступає стимулювання зростання обсягу валового внутрішнього продукту.

В Україні видатки на пенсії були на рівні 15,3% до ВВП у 2005 році, 18% – у 2009 році, планувались у розмірі 12% у 2013 році (див. табл. 1.2). Вітчизняний показник не співставимий із зарубіжними внаслідок того, що, по-перше, значна частина валового внутрішнього продукту в нашій державі перебуває в неофіційному обігу, по-друге, прогноз щодо

¹ Ткаченко Л. Резерви збільшення доходів пенсійної системи України / Л.Ткаченко // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 5. – С. 19.

зарубіжних країн відображає тільки державні пенсійні виплати при наявності в них розвинених недержавних пенсійних фондів, по-третє, в Україні має місце велике відхилення максимальних пенсій від мінімальних, а тому середній показник є дещо деформованим, по-четверте, в нашій державі значні видатки на пенсії ще є результатом низького віку виходу на пенсію. Тому таке співвідношення видатків на пенсії та обсягу валового внутрішнього продукту в Україні не є однозначним свідченням високого рівня доходів пенсіонерів, однак відображає існуючі проблеми не тільки в пенсійній, а й у фінансовій та економічній системах.

Таблиця 1.2

Прогнози державних видатків на пенсії у відсотках до ВВП¹

Країна	2004 р.	2025 р.	2050 р.	2050–2004
Естонія	6,7	5,1	4,2	-2,5
Латвія	6,8	5,3	5,6	-1,2
Польща	13,9	9,5	8,0	-5,9
Литва	6,7	7,6	8,6	1,9
Великобританія	6,6	7,3	8,6	2,0
Швеція	10,6	10,7	11,2	0,6
Австрія	13,4	13,5	12,2	-1,2
Данія	9,5	12,0	12,8	3,3
Німеччина	11,4	11,6	13,1	1,7
Франція	10,7	13,5	13,7	3,0
Бельгія	10,4	13,4	15,5	5,1
Іспанія	8,6	10,4	15,7	7,1
Угорщина	13,0	13,0	17,1	6,7
Португалія	11,1	15,0	20,8	9,7

При дослідженні фінансових ресурсів Пенсійного фонду важливо не тільки визначити і акумулювати в страховому фонді достатній обсяг грошових коштів, але й забезпечити оптимальний склад і структуру окремих видів доходів. Найбільш значним доходом бюджету Пенсійного фонду України залишається єдиний внесок, який становить 70,7% від

¹ Гура М. Пенсійна реформа: виклик для України / За ред Марчіна Свенціцькі, Інни Чапко, Анастасії Єрмошенко. – К.: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2008. – С. 26.

загального обсягу, і це слід вважати позитивним моментом в процесі формування фінансових ресурсів державного позабюджетного фонду.

Представлені в табл. 1.3 показники відображають тенденцію постійного росту обсягів доходів бюджету Пенсійного фонду України впродовж 2008–2013 років. Збільшення власних надходжень має більш рівномірний характер, в той час як кошти державного бюджету стали найбільш значними в 2013 році (61,5 млрд. грн.), що залежить від проблем Пенсійного фонду в наповненні його бюджету. Однак у наступні роки необхідно збалансовувати бюджет Пенсійного фонду в основному за рахунок власних доходів, зменшуючи частку коштів державного бюджету, так як це посилює податковий тягар на громадян і суб'єктів підприємницької діяльності та зменшує видатки держави на заплановані соціально-економічні програми.

Таблиця 1.3

Динаміка доходів бюджету Пенсійного фонду України у 2008–2013 рр.¹

млрд. грн.

Роки	Доходи всього	в т.ч. власні доходи	в т.ч. кошти з державного бюджету
2008	153,9	102,0	41,4
2009	169,3	100,0	48,5
2010	192,3	124,8	64,8
2011	193,5	150,2	40,6
2012	212,2	161,5	47,8
2013	232,5	168,6	61,5

Нормативно-правове регулювання процесу формування доходів Пенсійного фонду можна визначити як форму регулювання суспільних відносин у цій сфері, за допомогою якої поведінка учасників цих відносин приводиться у відповідність до вимог, що містяться у нормах права. Відзначимо, що об'єктом правового регулювання є суспільні відносини, що виникають у сфері формування доходів Пенсійного фонду (сплата єдиного внеску, добровільна участь у системі пенсійного страхування, формування та використання страхових коштів, управління системою

¹Офіційний сайт Держкомстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>; Офіційний сайт Пенсійного фонду України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua//UK/index>.

пенсійного страхування, права, обов'язки та відповідальність її учасників тощо).

Центральним законом, що регулює питання загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, є Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” від 9 липня 2003 р. № 1058-IV. Однак пенсійне законодавство складається не тільки із даного закону, а й з інших законодавчих актів, які встановлюють умови пенсійного забезпечення, відмінні від умов пенсійного страхування. Питання пенсійного забезпечення регулюється більш ніж двадцятьма законами України, які встановлюють спеціальні умови пенсійного забезпечення окремих категорій осіб. З метою раціоналізації пенсійної системи необхідно уніфікувати пенсійне законодавство і прийняти Пенсійний кодекс.

Нагального вирішення потребує проблема перерозподілу фінансових ресурсів державного пенсійного страхування між окремими категоріями одержувачів. Так, громадяни, які отримують пільгові пенсійні виплати, коротший період вносять страхові внески, а отримують з бюджету Пенсійного фонду більшу суму грошових коштів порівняно з основною частиною пенсіонерів за віком. В зв'язку з цим потребує прискорення процес створення професійних та корпоративних пенсійних фондів. На фінансовий стан Пенсійного фонду негативно впливають виплати пенсій по інвалідності внаслідок загального захворювання та пенсій у разі втрати годувальника. Застраховані особи сплачують єдиний внесок впродовж строку своєї трудової діяльності, що значно коротше за врахований при обчисленні даних пенсій умовний страховий стаж. Розмір їхніх пенсій співставляється з пенсією за віком, що, в свою чергу, спричинює перерозподіл коштів між окремими пенсійними програмами. На наш погляд, виплата пенсій по інвалідності та пенсій у разі втрати годувальника повинна бути виокремлена в бюджеті Пенсійного фонду в окремі пенсійні програми, що будуть фінансуватися за рахунок трансфертів з Державного бюджету України. Утримання непрацездатних громадян відноситься до соціального забезпечення і покладається на державу. Внаслідок цього власні доходи Пенсійного фонду у повному обсязі будуть направлятися на виплату пенсій за віком у вищому розмірі, ніж це здійснюється в даний час. Таким чином, відновиться нормальне

співвідношення між сплаченим єдиним внеском і нарахованими пенсіями за віком.

Наявність чинних методик нарахування трудових пенсій зумовлює перерозподіл коштів між окремими пенсійними програмами та потребує додаткового зовнішнього фінансування. До зовнішніх джерел фінансових ресурсів Пенсійного фонду відносять трансферти і дотації з Державного бюджету. Якщо трансферти на виплату пенсій окремим категоріям громадян або певні доплати є важливим та допустимим джерелом фінансових ресурсів, то дотації свідчать про великі проблеми в збалансуванні доходів і видатків бюджету Пенсійного фонду, нестачу фінансових ресурсів на планові потреби, випереджаючий ріст обсягу видатків, неефективне управління державними фінансами, втрату Пенсійним фондом самостійності як позабюджетного страхового фонду. Дотації вказують на суб'єктивне втручання у науково обгрунтовану пенсійну систему та її прив'язку до бюджетної системи, а саме до державного бюджету. Хоча насправді проблема збалансування доходів і видатків бюджету Пенсійного фонду може бути вирішена без дотацій. За рахунок коштів, акумульованих у Пенсійному фонді у формі єдиного внеску з працедавців та застрахованих осіб, фінансується утримання робочих органів Пенсійного фонду, проводяться дослідження перспектив розвитку пенсійного страхування, фінансується доставка пенсій до отримувачів тощо. На наш погляд, необхідно врегулювати порядок використання коштів Пенсійного фонду таким чином: видатки повинні бути пов'язані тільки з пенсійними програмами, а органи управління пенсійним страхуванням згідно з Бюджетним кодексом в установленому режимі повинні фінансуватися за рахунок коштів державного бюджету. Такий порядок забезпечить дотримання основних принципів загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, а також єдиного підходу до фінансового забезпечення утримання органів державної виконавчої влади.

Перерозподільні процеси в пенсійній системі мають ще й територіальний аспект. Однак ефективне вирішення даного питання можливе лише за умови реального піднесення економіки, вирівнювання економічного розвитку окремих регіонів та зростання доходів громадян. До цього часу залишається потреба у перерозподілі коштів у системі державного пенсійного страхування між рівнями управління. Не слід

вважати перерозподіл коштів між окремими регіонами пов'язаним лише з нерівномірним економічним розвитком, а тому і нестачею власних надходжень до бюджетів управлінь Пенсійного фонду аграрних або депресивних територій та їхнім достатнім наповненням у промислових територіях. Такий перерозподіл може мати й інше підґрунтя, як наприклад тоді, коли застрахована особа сплачувала єдиний внесок, працюючи на підприємстві одного регіону, а досягши пенсійного віку, переїхала в інший регіон, що викликало потребу в перерозподілі коштів з метою своєчасної і повної виплати їй пенсії. Це вказує на об'єктивну потребу здійснення перерозподілу фінансових ресурсів між окремими регіонами, частково їх централізуючи на загальнодержавному рівні. Однак в сучасних умовах фінансові ресурси Пенсійного фонду повністю перебувають в розпорядженні центрального апарату, що суперечить ринковим засадам господарювання та виключає самостійність місцевих органів Пенсійного фонду.

Проведене дослідження перерозподільних процесів у системі державного пенсійного страхування дає підстави стверджувати, що пенсійна реформа в Україні знаходиться лише на початковому етапі. До напрямів подальшого розвитку державного пенсійного страхування слід віднести, по-перше, вдосконалення солідарної пенсійної системи і, по-друге, запровадження накопичувальної пенсійної системи з індивідуальними пенсійними рахунками для застрахованих осіб. Це дасть можливість поєднати забезпечення сьогоdnішніх пенсіонерів із пенсійним забезпеченням працюючих громадян у майбутньому. При цьому всі наявні перерозподільні процеси в системі державного пенсійного страхування необхідно раціоналізувати з метою стабілізації фінансової діяльності органів Пенсійного фонду та повноцінного виконання державою своїх соціальних зобов'язань перед громадянами пенсійного віку.

1.4. Інституційні основи державного пенсійного страхування в Україні

Функціонування фінансової системи країни відбувається під впливом великої кількості чинників. Дослідники вже давно звернули увагу на те, що поведінка економічних суб'єктів доволі часто не відповідає прагматичним принципам раціональної діяльності. Складність економічного аналізу фінансової діяльності суб'єктів господарських відносин полягає, зокрема, в тому, що одержання власної вигоди є лише одним із багатьох чинників (не завжди домінуючим), які визначають поведінку як окремих осіб і домогосподарств, так і підприємств, держави та інших учасників економічної системи держави. Враховуючи зазначене, з метою з'ясування закономірностей функціонування фінансової системи, дослідники увагу звернули на наявність різноманітних формальних і неформальних норм, які визначають ту чи іншу діяльність економічних суб'єктів. Таким чином, вивчення правил поведінки економічних суб'єктів, зокрема, традицій, звичаїв, офіційних норм, стало предметом не лише публіцистичних публікацій, а слугувало темою глибоких фундаментальних досліджень економічної та фінансової науки. Підтвердженням цього є те, що , американському ученому Дагласу Норту, який зробив значний вклад у розвиток інституціоналізму у 1993 р. було присуджено Нобелівську премію з економіки. В останні роки інституціоналізм став одним з провідних напрямків економічної теорії.

Пенсійна система кожної країни з ринковою економікою передбачає тісну взаємодію різноманітних економічних агентів, основними з яких є працівники, роботодавці і держава. З'ясовуючи закономірності побудови фінансових основ їхньої взаємодії не можна не враховувати наявні інституційні передумови для такої діяльності. Значення врахування цього важливого чинника зростає в період реформування пенсійної системи. Адже в цей час відбувається зміна не лише внутрішньої структури системи пенсійного забезпечення, але й спостерігається трансформація економічних інституцій, які впливають на фінансову діяльність суб'єктів пенсійної системи. В цих умовах державне пенсійне страхування розвивається залежно від дії тих чи інших інституцій, сформованих у країні.

В економічній літературі зустрічаються різні пояснення поняття “інституції”. Так, один із родоначальників інституціоналізму Т. Веблен, економічні інституції визначав як комплекс звичних способів мислення і загальноприйнятої поведінки.¹ Дещо чіткіше визначення було надане Г. Шмоллером, а саме: певний порядок суспільного життя, спрямований на досягнення певної цілі, що забезпечує міцну основу для цілеспрямованої діяльності.² Схоже визначення терміну інституції знаходимо у класичних працях Д. Норта, де це поняття визначається як правила гри в суспільстві або, точніше, придумані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію у певне річище.³ Аналізуючи наявні визначення, слід зауважити, що в них інституції трактуються як цілком природна властивість функціонування суспільства, а саме, впорядкована діяльність певної спільноти, при цьому важливо вказати на те, що дія інституцій має цілеспрямований характер, відповідно, може бути орієнтована на досягнення певної мети.

У сучасних дослідженнях сутності поняття інституції доволі часто зустрічаються складні трактування цієї економічної категорії. Так, російські вчені Ю. Ольсевич і В. Мазарчук, інституції розглядають як поєднання стійких норм і правил, що визначають поведінку людей та певних формальних організацій (фірм, установ, держава, партії, профспілки та ін.).⁴ На нашу думку, запропоноване науковцями визначення не суперечить вживаним у наукових дослідженнях тлумаченням поняття “інституції”, оскільки організація певних суб’єктів у певні об’єднання неодмінно передбачає певні стійкі правила взаємодії.

Певним чином розвиває тлумачення російських науковців позиція англійського економіста Г. Бортіс. Так, у проведеному дослідження, вчений обґрунтовує доцільність виокремлення двох типів інституцій. Інституції першого типу вступають у дію, коли один, декілька або всі індивідууми спільноти з метою досягнення поставленої цілі постійно

¹ Блауг М. Економічна теорія в ретроспективі / Марк Блауг / Пер. з англ. І. Дзюб. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – С.635.

² Бортіс Г. Інституції, поведінка та економічна теорія: Внесок до класико-кентіанської політичної економії / Генріх Бортіс / Пер. з англ. Т. Бардадим. – К.: Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2007. – С.60.

³ Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Даглас Норт / Пер. з англ. І. Дзюб. – К.: Основи, 2000. – С.11.

⁴ Ольсевич Ю. О специфике экономических институтов социальной сферы (теоретический аспект) / Ю. Ольсевич, В. Мазарчук // Вопросы экономики. – 2005. – № 5. – С.51.

ведуть себе або вимушені вести себе однаково (або дуже схоже). Така поведінка регулюється індивідуалістичними інституціями, які зумовлені звичаями та традиціями, що історично склалися, або правовими нормами. Другий тип інституцій – соціальні або суспільні інституції – виникають тоді, коли декілька членів спільноти або спільнота загалом переслідують певні спільні цілі, яких окремо члени спільноти досягти не можуть. В основі соціальних інституцій знаходяться різноманітні форми і правила кооперації людей у спільну діяльність.¹ Таким чином, запропонований підхід підкреслює важливість розмежування норм і правил, що визначають однакову діяльність різної кількості індивідів і тих норм і правил, що передбачають різнопланову скоординовану діяльність різних суб'єктів.

Узагальнюючи проведене дослідження щодо сутності поняття інституції зробимо висновок, про те, що це воно охоплює формальні та неформальні норми, що регламентують відносини між економічними суб'єктами і передбачають наявність відповідних організаційних структур з метою досягнення певних цілей. У сфері державного пенсійного страхування інституції набувають специфічних рис, зумовлених особливістю суспільних та економічних відносин у цій сфері. З урахуванням цього, зазначимо, що інституції державного пенсійного страхування регламентують насамперед відносини між працівниками, роботодавцями та державою щодо формування та використання спеціалізованого фонду фінансових ресурсів з метою ефективного забезпечення грошовими коштами застрахованих осіб у разі досягнення пенсійного віку, настання інвалідності або смерті. Слід зазначити, що важливе значення при цьому набувають інституції, що забезпечують не лише дії окремих груп суб'єктів економічних відносин, але й ті, що регламентують коопераційні відносини, зокрема, усередині кожної з груп. Особлива роль при цьому належить тим нормам і правилам, що забезпечують дієвість участь громадянського суспільства у державному пенсійному страхуванні. Враховуючи велику кількість найманих працівників, які приймають участь у цих економічних відносинах, дуже важливу роль відіграють інституції, що забезпечують ефективне

¹ Бортіс Г. Інституції, поведінка та економічна теорія: Внесок до класико-кентіанської політичної економії / Генріх Бортіс / Пер. з англ. Т. Бардадим. – К.: Вид. дім “Кієво-Могилянська академія”, 2007. – С.61-62.

функціонування організацій найманих працівників, в яких на високому рівні забезпечується кооперація діяльності різних учасників з метою належного захисту інтересів цих суб'єктів державного пенсійного страхування.

Проводячи дослідження інституційних основ державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи важливо враховувати також інші суттєві властивості інституцій:

- по перше, оскільки державне пенсійне страхування носить обов'язковий характер, то у складі інституцій домінують офіційні норми, які відповідним чином юридично оформлені;

- по друге, дія інституцій державного пенсійного страхування поширюється на всіх людей зокрема та на все суспільство загалом;

- по третє, оскільки реформування пенсійної системи передбачає запровадження нових і зміну існуючих формальних інституцій, це не завжди супроводжується необхідною трансформацією неформальних інституцій, що породжує необхідність врахування узгодженості формальних і неформальних інституцій, а також часу, потрібного для її досягнення;

- по четверте, дія інституцій, що регламентують відносини у державному пенсійному страхуванні має як короткострокові, так і довгострокові наслідки для соціального та економічного розвитку.

Розуміння специфічних властивостей інституцій державного пенсійного страхування покликане сприяти ґрунтовному з'ясуванню наявних у цій сфері проблем. При цьому, на нашу думку, увагу доцільно приділити дослідженню як формальних, так і неформальних інституцій, адже усі вони впливають на функціонування пенсійної системи.

Серед усієї сукупності правил, що визначають взаємовідносини між економічними суб'єктами державного пенсійного страхування, основу становлять норми, що закріплені у нормативно-правових актах. Окремі положення, що регламентують засади організації державного пенсійного страхування в нашій державі закріплені в Конституції України. Стаття 46 Конституції встановлює важливу соціальну норму, відповідно до якої пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не

нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.¹ В цій конституційно закріпленій нормі, на нашу думку, проявляється позиція парламентарів щодо визначення ролі пенсійного страхування в нашій країні, насамперед, як однієї з найважливіших соціальних гарантій. Слід зазначити, що Конституція України також гарантує кожному громадянину, в тому числі пенсіонеру, низку інших важливих економічних прав, зокрема на одержання необхідних суспільних послуг, володіння власністю та ін. До того ж стаття 22 основного закону забороняє при ухваленні при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів звужувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод. Таким чином, в основі інституційного середовища державного пенсійного страхування визначеного Конституцією України, знаходяться норми, що визначають пенсії як один з елементів системи соціального захисту населення.

Важливе значення у формуванні інституцій державного пенсійного страхування належить Основам законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування № 16/98 ВР від 14.01.1998 р.² Саме в цьому документі підкреслено самоврядність страхових фондів. При цьому зазначено, що кошти цільових фондів не включаються до Державного бюджету України. Зазначені норми справляють позитивний вплив на функціонування державного пенсійного страхування, оскільки чітко передбачають цільове використання сплачених страхових внесків. Позитивний вплив на формування ефективних інституцій державного пенсійного страхування справляють норми законодавчого акту, в яких передбачена участь в управлінні усіх суб'єктів. Так, стаття 15 цього законодавчого акта передбачає, що управління страховими фондами здійснюється на паритетній основі державою та представниками суб'єктів соціального страхування. Дія цієї норми реалізується у порядку формування Наглядової ради, в якому визначено, що до її складу входять у рівній кількості представники від застрахованих громадян, роботодавців та держави. Слід зазначити, що Наглядова рада повноважена здійснювати

¹ Конституція України від 26.06.1996 р. Зі змінами і доповненнями станом на 10.03.2011 р. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

² Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування № 16/98 ВР від 14.01.1998 р. [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=16%2F98-%E2%F0>.

контроль за виконанням статутних завдань та цільовим використанням коштів відповідним фондом із загальнообов'язкового державного соціального страхування.

В Основах законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування також передбачена необхідність визначення страхового стажу, як періоду впродовж якого особа підлягає загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню та сплачуються внески (особою, роботодавцем на страхування. Зазначена норма запроваджує економічні стимули для економічних суб'єктів, у тому числі для найманих працівників до участі в державному пенсійному страхуванні. Не менш важливе значення для формування мотивів до соціального страхування має також норма статті 9, відповідно до якої страховий стаж обчислюється за даними, що містяться в системі персоніфікованого обліку відомостей про застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування. Саме ведення персоніфікованого обліку страхових внесків створює передумови для підвищення прозорості державного пенсійного страхування, а також для забезпечення залежності страхових виплат від страхових платежів.

Базовим документом, який встановлює правила державного пенсійного страхування в нашій країні є Закон України “Про державне пенсійне страхування в Україні” № 1058 від 9 липня 2003 р.¹ Відповідний закон покликаний визначити принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду. Крім цього, закон повинен регулювати порядок формування Накопичувального пенсійного фонду та фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, членам їхніх сімей та іншим особам.

Вказаний законодавчий акт сформував формальні інституції пенсійної реформи в нашій державі. Саме в цьому законі передбачена можливість функціонування багаторівневої пенсійної системи. З ухваленням закону було запроваджено інституції, що передбачали можливість

¹ Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” № 1058-VI від 9 липня 2003 р. Зі змінами і доповненнями станом на 12.03.2011 р. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1058-15>.

трансформації державного пенсійного страхування у два види – солідарну систему, що базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду та накопичувальну систему, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат. Не менш важливе значення для функціонування державного пенсійного страхування мало запровадження норми, що передбачала наявність третього рівня пенсійної системи – недержавного пенсійного забезпечення. Це створює передумови для розмежування функцій пенсійного страхування між державою і недержавними економічними суб'єктами і, таким чином, оптимізувати завдання державного пенсійного страхування на вирішення тих проблем, які неможливо ефективно вирішити за допомогою недержавного пенсійного забезпечення.

Важливе значення для формування інституційного середовище державного пенсійного страхування мають норми Закон України “Про державне пенсійне страхування в Україні”, в яких передбачено, що всі важливі відносини у цій сфері регулюються винятково законодавчими актами. Це передбачає формування консенсусу парламентської більшості для ухвалення важливих питань у цій сфері і в деякій мірі забезпечує від ухвалення негативних рішень. Крім цього, зазначена норма закріплює необхідність дотримання демократичних процедур під час обговорення та затвердження законодавчих актів, що розширює можливості громадського впливу формування інституцій державного пенсійного страхування і, відповідно, кращому захисту суспільних інтересів.

Законом України “Про державне соціальне страхування в Україні” було запроваджено необхідні для ринкової економіки інституції стимулювання економічних суб'єктів до участі в державному пенсійному страхуванні. Так, у законі визначено детальний механізм персоніфікованого обліку внесків на державне пенсійне страхування і використання даних персоніфікованого обліку для призначення пенсій. Зокрема у законодавчому акті передбачено, що розмір пенсії залежить від розміру заробітної плати (доходу) за весь період страхового стажу починаючи з 1 липня 2000 року, тобто з часу запровадження персоніфікованого обліку. Розвиває стимули людей до участі у державному пенсійному страхуванні

також норма, що дозволяє добровільну участь у цьому виді соціального страхування. Сприятиме подовженню періоду участі у державному пенсійному страхуванні має також стаття закону, згідно з якої розмір пенсії підвищується у разі відстрочки часу її призначення від 3% до 85,32%.

Таким чином, Закон України “Про державне пенсійне страхування” сформував умови для реформування пенсійної системи та визначив у цьому процесі роль державного пенсійного страхування. Визначена законом роль кожного з учасників цього процесу передбачає для окремого суб’єкта низку фінансових прав та зобов’язань. Як видно з табл. 1.5, у законодавчому акті передбачена паритетна участь усіх суб’єктів державного пенсійного страхування у складі органів управління – правління Пенсійного фонду та Наглядової ради Пенсійного фонду. Зважаючи на відсутність формальних інституцій, що передбачають чітку структуризацію роботодавців і застрахованих осіб, на нашу думку, дієвість зазначеної норми, переважно залежить від наявності чітких норм, які регламентують механізм призначення таких представників роботодавців і застрахованих осіб, які реально представляють інтереси цих суб’єктів. Станом на сьогодні відповідні офіційні інституції відсутні.

Наприкінці 2010 р. парламентарями було внесено важливі зміни до Основ законодавства про загальнообов’язкове державне соціальне страхування, якими передбачено запровадження з 01.01.2011 р. єдиного соціального внеску. Єдиний внесок на загальнообов’язкове державне соціальне страхування – це консолідований страховий внесок на пенсійне страхування, страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, медичне страхування, страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, страхування на випадок безробіття, який в обов’язковому порядку сплачується страхувальниками з метою забезпечення реалізації прав застрахованих осіб на отримання страхових виплат (послуг) за соціальним страхуванням.

**Основні фінансові повноваження
суб'єкти державного пенсійного страхування¹**

Сфера повноважень	Застраховані особи	Роботодавці	Держава
Управління фінансами	Паритетні засади До складу правління Пенсійного фонду входять по п'ять представників від держави, застрахованих осіб і роботодавців. До Наглядової ради, яка складається з 15 осіб, входять у рівній кількості представники від держави, застрахованих осіб і роботодавців.		
Фінансові зобов'язання основних учасників	Утримання із заробітної плати 2% (4,5% для держслужбовців) (частина єдиного соціального внеску)	Нарахування на заробітну плату 33,2% (частина єдиного соціального внеску)	Асигнування з бюджету
Одержувані вигоди	Пенсії; Соціальні послуги	Перекладання соціальних ризиків на фонд соціального страхування; Стимулювання споживчого попиту	Додаткове заохочення для державних службовців та інших окремих категорій працівників; Соціальна стабільність

Попри певне полегшення адміністрування обов'язкових платежів для суб'єктів господарювання та органів державного управління, таке нововведення, на нашу думку, матиме негативні наслідки в довгостроковій перспективі для розвитку державного пенсійного страхування. Це пояснюється насамперед тим, що акумулювання всіх зборів на обов'язкове соціальне страхування в один платіж, в очах платників внесків, послаблює залежність між сплатою внесків на державне пенсійне страхування та одержання пенсій. Таким чином, запровадження єдиного соціального внеску робить відповідні обов'язкові платежі більш схожими на податки, що підриває і так доволі слабе розуміння найманими працівниками логіки державного пенсійного страхування.

Державне пенсійне страхування будучи елементом фінансової системи має значний вплив на розподіл і перерозподіл створеної у країні вартості. Слід зазначити, що роль суб'єктів державного пенсійного страхування у перерозподільному процесі визначається офіційними нормами. Законодавчими актами передбачено для кожного учасника фінансові

¹ Складено автором самостійно.

зобов'язання, а також визначено окремі вигоди. Обов'язок щодо сплати внесків покладено як на роботодавців, так і на працівників і державу. Законом України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування” № 2464-VI від 8.07.2010 р. передбачено, зокрема, зобов'язання сплати страхових внесків щодо різноманітних господарюючих суб'єктів. Основне фінансове навантаження щодо наповнення Пенсійного фонду покладається цим законодавчим актом на роботодавців, які повинні сплачувати єдиний соціальний внесок у розмірі 36,76%–49,7%, залежно від класу професійного ризику, з яких 85,533% перераховується до Пенсійного фонду України. Значно менші фінансові зобов'язання покладаються на найманих працівників, з заробітної плати котрих утримують зазвичай 3,6% (для держслужбовців – 6,1%) єдиного соціального внеску, з яких до Пенсійного фонду України перераховують також 85,533%¹ Участь держави у формуванні ресурсів пенсійного фонду зумовлена насамперед наявністю численних законодавчих актів, в яких передбачено пільгові умови призначення пенсій окремим категоріям осіб за рахунок асигнувань з бюджету. Крім цього, держава часто змушена відшукувати фінансові ресурси з метою збалансування доходів і видатків Пенсійного фонду.

Що стосується вигід, які одержують суб'єкти державного пенсійного страхування, то прямі вигоди офіційними інституціями передбачено лише для застрахованих осіб. Ці вигоди вони одержують у вигляді пенсійних виплат, а в окремих випадках у формі соціальних послуг. Інші суб'єкти цього виду соціального страхування одержують швидше непрямі вигоди. Так, своєю участю у державному соціальному страхуванні роботодавці перекладають частину соціальних ризиків на Пенсійний фонд. Крім цього економічні агенти загалом одержують вигоди від стимулювання сукупного попиту завдяки збільшенню споживчих непрацевдатного населення. Для держави економічні вигоди полягають насамперед у можливості додаткового заохочення окремих категорій працівників і, таким чином, забезпечувати економію видатків на утримання персоналу.

¹ Закон України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування” № 2464-VI від 8.07.2010 р. Зі змінами і доповненнями станом на 12.03.2011 р. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2464-17&p=1299706087754428>.

Таким чином, інституційне середовище державного пенсійного страхування в період реформування пенсійної системи визначає асиметричну участь роботодавців, застрахованих осіб і держави у цьому виді соціального страхування. Основне навантаження щодо формування ресурсів Пенсійного фонду покладено на роботодавців. При цьому застраховані особи, сплачуючи непропорційно менші внески одержують основні прямі вигоди від пенсійного страхування. Значною мірою це зумовлено традиціями державного пенсійного забезпечення в умовах командно-адміністративної економіки, а також скрутним матеріальним становищем значної кількості найманих працівників. Однак, на нашу думку, це є свідченням також неспроможності громадянського суспільства відігравати дієву роль у державному пенсійному страхуванні. Низький рівень внесків, які сплачують застраховані особи зменшує їх реальний вплив на управління фінансами Пенсійного фонду, який і так чітко не визначений формальними інституціями.

На заваді розвитку державного пенсійного страхування на ринкових засадах функціонування соціального страхування в Україні. Окрім згаданого законодавчого акта, існує близько 30 законодавчих актів що регламентують визначення розмірів пенсій для окремих категорій працівників, встановлення до пенсій надбавок, доплат, підвищень та ін.¹ Як видно з табл. 1.6, станом на 01.01.2012 р. Пенсійний фонд України здійснював виплати на основі Закону України “Про державне пенсійне страхування в Україні” лише 12,6 млн. пенсіонерам, а іншим 0,6 млн. пенсіонерам виплати здійснювалися на основі інших законодавчих актів. Слід зазначити, що на відміну від вказаного закону, в інших нормативно-правових актах, що регламентують механізм виплати пенсій, зазвичай передбачено більш вигідні умови для населення.

– Наявність офіційних інституцій, що встановлюють різні умови виплати пенсій для різних категорій осіб, негативно позначається на прозорості державного пенсійного страхування, адже численні відхилення від стандартного алгоритму призначення пенсій часто є незрозумілими і нелогічними для суспільства.

¹ Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації “пенсійного портфеля” : аналіт. доп. / О. М. Пищуліна, О. П. Коваль, А. М. Авчухова : за ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – С.22.

Таблиця 1.6

**Чисельність пенсіонерів, виплата пенсій яким здійснюється
Пенсійним фондом України на підставі окремих нормативно-
правових актів¹**

(станом на 1 січня)

Назва нормативно- правового акта	2006 р.	2008 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
“Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”	12 702 906	12 563 826	12 527 813	12 557 159	12 629 886
“Про пенсійне забезпечення”	430 309	264 373	222 074	207 812	195 827
“Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”	67 394	78 706	75 946	75 119	85 270
“Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ”	83 089	106 020	74 177	66 722	61 050
“Про державну службу”	71 839	89 175	104 484	112 909	121 867
“Про прокуратуру”	4 397	4 981	5 474	5 805	6 081
“Про статус народного депутата України”	636	824	935	988	1 027
“Про статус суддів”	9	1 002	1 035	1 140	1 394
“Про судову експертизу”	207	243	242	251	222
Митний кодекс	19	181	332	459	658
Положення про помічника-консультанта народного депутата	609	750	798	808	801
“Про наукову і науково-технічну діяльність”	79 111	84 294	76 514	75035	74 061
“Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”	3 042	3 618	3 959	4 125	4 217
“Про службу в органах місцевого самоврядування”	5 600	10 494	15 640	18 984	22 136
“Про Національний банк України”	325	645	889	1 038	1 233
“Про дипломатичну службу”	1	1	1	0	0
“Про Кабінет Міністрів України”	–	103	101	94	86
Усього	13 449 493	13 209 236	13 110 414	13 128 448	13 205 816

¹ Складено на основі [Ошибка! Источник ссылки не найден., с. 2.7].

Це призводить до зростання проблем ефективної взаємодії учасників пенсійного страхування, оскільки, люди втрачають чіткі орієнтири раціональної поведінки з метою належного забезпечення матеріальних умов у непрацездатному віці. На нашу думку, це значно погіршує перспективи оптимізації ролі державного пенсійного страхування в період реформування пенсійної системи.

Успішність функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи значною мірою залежить від наявності офіційних інституцій, що забезпечують його розвиток відповідно до принципів соціального страхування в ринкових демократичних країнах. У цьому контексті винятково важливе значення має наявність формальних інституцій, що забезпечують паритетну роль у цьому процесі застрахованих осіб. Суттєвими недоліками законодавства, що регламентує державне пенсійне страхування є:

- складність і незрозумілість пенсійної системи для переважної більшості громадян;

- нерозвиненість норм, що регламентують прозорість і оприлюднення суспільно важливої інформації про формування та використання бюджету пенсійного фонду;

- незабезпеченість умов для ефективного громадського контролю за функціонуванням державного пенсійного страхування.

В таких умовах складно очікувати на адекватне сприйняття населенням доцільності участі у державному пенсійному страхуванні, що є однією з важливих умов успішного реформування пенсійної системи нашої держави.

Питання функціонування державного пенсійного страхування в умовах пенсійної реформи є головною темою також офіційних документів, що регламентують реформування пенсійної системи України. Наприкінці 2009 р. Кабінетом Міністрів України було ухвалено розпорядження № 1224-р “Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи”. Аналіз зазначеного документа дає змогу зробити висновок про те, що в ньому відображена насамперед позиція держави, яка є лише одним із трьох основних суб’єктів державного пенсійного страхування. Підтвердженням цього є низка норм, що передбачає посилення фіскального тиску на інших учасників державного пенсійного страхування і в той же час нечіткість і декларативність

положень, що передбачають участь у ньому застрахованих осіб і роботодавців.

Так, у вказаному нормативно-правовому досить детально визначено перелік заходів, спрямованих на залучення фінансових ресурсів до пенсійного фонду. Найголовнішими з таких заходів визначено: посилення платіжної дисципліни стосовно сплати страхових внесків; розширення бази нарахування страхових внесків, у тому числі за рахунок легалізації зарплати та підвищення її рівня, скорочення неповної зайнятості та безробіття. При цьому заходи, метою яких є підвищення справедливості та ефективності державного пенсійного страхування на засадах прийнятних для ринкової економіки носять швидше декларативний характер. Попри те, що в концепції визначено доцільність підвищення прозорості управління фінансами Пенсійного фонду та необхідність активізації у цьому процесі участі громадськості не наведено конкретних механізмів реалізації цих заходів.

Таким чином, офіційні інституції, що регламентують функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи, не передбачають достатніх об'єктивних передумов для того, щоб воно забезпечувало ефективне виконання передбачених функцій. Системні недоліки чинних нормативно-правових актів полягають насамперед у неспроможності забезпечити рівноцінну участь у державному пенсійному страхуванні усіх груп його учасників, а також у відсутності дієвих норм, які забезпечують прозорість і публічність формування і використання ресурсів Пенсійного фонду.

Невід'ємною складовою інституцій, що впливають на розвиток державного пенсійного страхування є неформальні інституції. Незважаючи на те, що їх загалом не належить провідна роль в організації державного пенсійного страхування, вони все ж, суттєво впливають на його результативність. Насамперед варто зазначити, що поведінка застрахованих осіб та роботодавців далеко не завжди регулюється встановленими у країні нормами. Крім цього організація взаємовідносин у середині груп застрахованих осіб, а також у середовищі роботодавців також дуже часто законодавчо не визначена. Крім цього, в нашій країні доволі часто відбувається порушення тих чи інших законодавчо встановлених правил поведінки. З огляду на це, цілком розділяємо думку професора О. Є. Румянцевої, стосовно того, що багато негативних явищ

неможливо врегулювати законодавством.¹ Значення дослідження неформальних інституцій зростає у нашій державі, адже рівень тінізації вітчизняної економіки за різними оцінками становить близько 50%. В таких умовах неможливо не лише забезпечити повноцінне регулювання офіційними інституціями відповідних взаємовідносин, але й також складно навіть одержати усю необхідну інформацію про фінансовий стан основних суб'єктів економічної системи.

Фундаментальною інституцією, що визначає поведінку людей щодо державного пенсійного страхування є ідентифікація відповідального суб'єкта економічної системи за добробут домогосподарства. Незважаючи на те, що впродовж останніх років відбулися радикальні зміни у вітчизняній економіці, що передбачали становлення ринкових засад господарювання, рівень особистої відповідальності населення за власний добробут є дуже низьким. Проявом нерозвиненості інституцій, що стимулюють активну економічну поведінку людей є домінування у суспільстві думки про те, що відповідальність за забезпечення їхнього добробуту має нести переважно держава.

Відповідно до результатів опитування домогосподарств, яке щорічно проводить Державний комітет статистики України, у 2009 р. лише 1,6% домогосподарств вважали, що за особистий добробут відповідальність мають нести винятково вони, а ще 6,1% вважали, що переважно вони (рис. 1.4). При цьому 14,2% домогосподарств стверджували, що за їхній добробут має відповідати повністю держава, а ще 21,3% – що переважно держава. Слід зазначити, що таке становище є майже незмінним впродовж останніх років. Враховуючи те, що суспільство схильне перекладати відповідальність за забезпечення власного добробуту на державу, погіршуються перспективи раціональної поведінки громадськості у державному пенсійному страхуванні. Підтвердженням вірності зробленого висновку є результати соціологічного опитування проведеного наприкінці 2011 р. На запитання щодо того, хто має відповідати за забезпечення старості респондентів лише 8% відповіли що вони самі, ще 58,9% вважали, що держава і вони самі, однак 31,9% схильні вважати, що це

¹Румянцева Е. Е. Нравственные законы экономики / Е. Е. Румянцева. – М.: Инфра-М, 2010. – С.3.

повинна робити держава.¹ В таких умовах складно очікувати на успішну реалізацію нормативно-правових актів, що передбачають підвищення відповідальності застрахованих осіб за забезпечення власного добробуту.

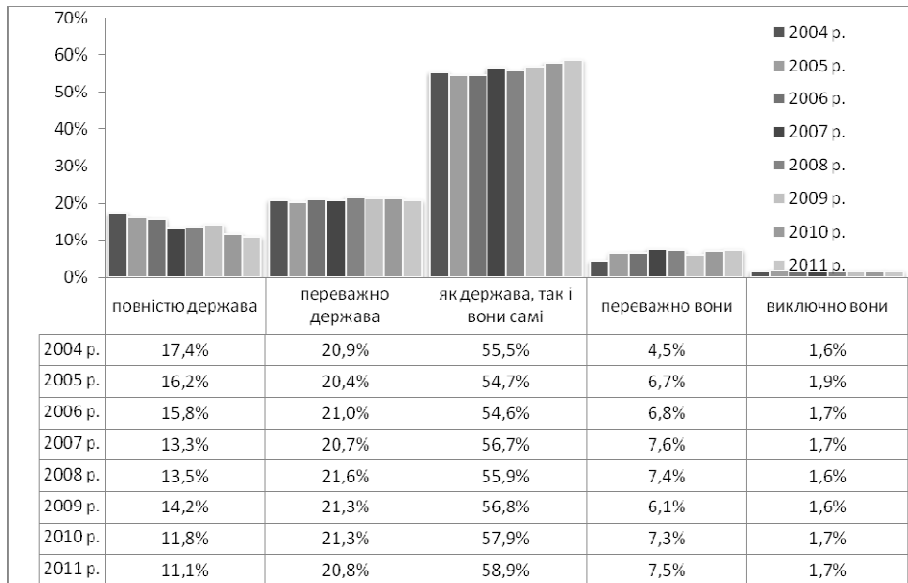


Рис. 1.4. Розподіл домогосподарств, залежно від того, як вони визначають відповідальність за власний добробут у 2004–2011 рр.²

¹ Пенсійна реформа в Україні: дослідження суспільної думки 2010. – К.: USAID. – 2010. – С.13.

² Складено на основі: Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів (за даними вибіркового опитування домогосподарств у січні 2012 року: Статист. збірник. – К., 2012. – С. 11; Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів у 2004 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів у 2005 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів у 2006 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів у 2007 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів у 2008 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів у 2009 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Доволі високий рівень покладання людей обов'язку на державу щодо пенсійного забезпечення спостерігається в умовах низької довіри людей до органів державного управління. Це підтверджує не сформованість у суспільстві правил поведінки, що відповідають ринковим принципам. Відповідно до усталених правил поведінки, переважна більшість населення (76%) очікує, що державна пенсія буде основним джерелом доходу після виходу на пенсію. І в цей же час 41% опитаних громадян нашої держави, стверджує, що не матимуть достатнього доходу після виходу на пенсію, а ще 29% вважають, що скоріше не матимуть такого джерела і лише 5% сподівається на належний рівень доходу. Таким чином, можна говорити про те, що в нашій країні відсутні дієві інституції, які б спонукали людей до ефективного забезпечення матеріальними ресурсами у непрацездатний період. Зрозуміло, що значною мірою така ситуація спричинена загалом скрутним матеріальним становищем значної частини працюючого населення. Проте невіршеність проблеми значного відсторонення громадськості від завдання власного забезпечення матеріальними ресурсами на належному рівні створює значні перешкоди на шляху розвитку державного пенсійного страхування в Україні.

Вирішуючи завдання забезпечення власного добробуту у непрацездатному віці, індивіди спроможні здійснювати позитивний вплив на економічні процеси в державі. Окремі економісти навіть вважають, що домашні господарства є найважливішим чинником у фінансовій системі держави, оскільки вчинки і поведінка людей визначають хід і результати економічного процесу.¹ Саме наявність розвинених традицій участі населення у пенсійному страхуванні здатне не лише позитивно вплинути на забезпечення добробуту домогосподарств, але й може мати позитивні наслідки для економіки країни. Варто зазначити, що в українському суспільстві не було достатніх передумов для формування таких неформальних інституцій.

Впродовж тривалого часу забезпечення добробуту людини у похилому віці ставало обов'язком інших членів сім'ї, матеріальною основою якої часто було натуральне господарство. Проте враховуючи нерівномірність земельних наділів, нерівномірність статків селян, значна

¹ Глухов В. В. Сбереження и инвестиции домашних хозяйств / В. В. Глухов // Финансы и кредит. – 2008. – № 19 (307). – С.60.

їх частина змушена була заробляти на стороні. Ще у XIX ст., коли в розвинених державах відбувалося становлення систем соціального страхування, на території нашої держави переважало наймитство, коли наймані працівники виконували роботу за створення їм умов, що давали змогу виживати. В таких умовах матеріальне становище людини похилого віку залежало від наявності працездатних членів сім'ї та їх можливості створювати необхідні ресурси. В разі відсутності інших членів сім'ї, престарілий господар міг взяти до себе приймака для спільного обробітку землі, за умови, що в господаря нього був власний земельний наділ.¹

Наприкінці XIX ст. на початку XX ст. в Російській імперії спостерігалися лише окремі фрагменти пенсійного страхування. Так, в цей період функціонували лише пенсійні каси окремих відомств, які переважно передбачали не обов'язкову участь підприємств або груп підприємств. У 1912 р. було заплановано об'єднання різноманітних відомчих пенсійних кас в єдину організацію. Проте розпочата у 1914 р. війна не дала змоги реалізувати ці плани, а революція 1917 р. повністю зупинила процес розвитку пенсійних кас у Російській імперії.² Функціонування систем державного пенсійного забезпечення в період командно-адміністративної економіки Радянського Союзу передбачало формування ресурсів за рахунок відрахувань з бюджету і внесків підприємств та переважно пасивну участь населення.³ Звільнення працівників від сплати внесків на державне пенсійне страхування слугувало одним з обґрунтувань, того, що пенсії трактувалися не як відкладена форма праці, а як матеріальне забезпечення населення, що гарантує певний рівень існування людини.⁴

Отже ухвалення наприкінці 90-х. рр. XIX ст. – початку XX ст. законодавчих норм, що регламентують державне пенсійне страхування фактично запроваджують цей вид соціального страхування відповідно до принципів ринкової економіки. То ж не дивно, що за короткий проміжок

¹ Гримич М. В. Звичаєве цивільне право українців XIX – початку XX століття / М. В. Гримич. – К.: Арістей, 2006. – С.405-406.

² Борисенко Н. Я. Пенсионное обеспечение: Учебник / Н. Ю. Борисенко. – М.: Издательско-торговая корпорация “Дашков и К°”, 2010. – С.84.

³ Роик В. Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право: Учебник / В. Д. Роик. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С.87-89.

⁴ Роик В. Д. Превратитъ старость в радость: Основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте / В. Д. Роик. – М.: МИК, 2008. – С.307.

часу в нашій державі не сформовано неформальних інституцій, які визначають раціональну поведінку людей щодо ефективного пенсійного забезпечення. Це значно ускладнює реалізацію законодавчих норм, що передбачають реформування пенсійної системи та розвиток державного пенсійного страхування в умовах багаторівневої пенсійної системи. Відповідно до соціологічного опитування проведеного у 2010 р. лише 2% опитаних вважають привабливим недержавне пенсійне забезпечення, а 20% опитаних відомо про такий вид заощадження та інвестування ресурсів.

Описані проблеми неформальних інституцій стосуються інституцій першого типу, які вступають у дію, коли один, декілька або всі індивідууми спільноти з метою досягнення поставленої цілі постійно ведуть себе або вимушені вести себе однаково (або дуже схоже). Проте не менші проблеми спостерігаються також в інституційному забезпеченні ефективної організації суб'єктів державного страхування в дієві соціальні організації. Функції організації застрахованих осіб у формальні об'єднання в демократичних країнах беруть на себе профспілкові організації. Низька громадська активність населення в нашій державі, низький рівень взаємної довіри, високий рівень залежності від роботодавців, відсутність відповідних позитивних традицій значно послаблюють профспілковий рух в нашій державі, роблять офіційні профспілкові організації часто ефемерними і маріонетками в руках роботодавців або органів влади. З огляду на це, реалізація навіть тих обмежених прав, які передбачені для застрахованих осіб офіційними інституціями, залежить від спроможності організації людей у дієві групи впливу.

Таким чином можна зробити висновок про наявність невідповідності формальних і неформальних інституцій. Попри те, що офіційні норми і правила встановлюють доволі чітко визначають перспективи розвитку державного пенсійного страхування в межах багаторівневої системи, наявні неформальні інституції, які визначають поведінку індивідів, свідчать про схильність останніх до перекидання відповідальності за своє матеріальне становище на державу. Це посилює навантаження на державне пенсійне страхування у забезпеченні суспільного добробуту. Невирішеність цієї проблеми значно ускладнює перспективи розвитку державного пенсійного страхування та погіршує ефективність виконуваних ним функцій, особливо функції оплати частини вартості робочої

сили. Отже виявлена невідповідність між формальними і неформальними інституціями державного пенсійного страхування спричинена здебільшого більш повільним розвитком останніх, зумовлює необхідність враховувати чинник часу для обґрунтування тих чи інших напрямків вдосконалення державного пенсійного страхування.

1.5. Концептуальні засади державного пенсійного страхування як складової соціальної політики держави

Фінансово-економічна криза посилила вплив негативних факторів на рівень життя населення, зумовила загострення соціальної напруги, зниження рівня життя населення. Для подолання наслідків кризових явищ в економіці необхідно розробити та забезпечити реалізацію стратегії економічного зростання держави, що у свою чергу вимагає активізації діяльності громадян – основних суб'єктів такого прогресу. Такій активізації сприяють багато факторів, однак вирішальне значення належить соціальній політиці. Вище перелічені умови посилюють необхідність використання нових наукових підходів до вивчення, формування та реалізації соціальної політики держави.

Термін “соціальна політика” походить від двох понять: “політика” та “соціальний”. Дослідження теоретичних засад соціальної політики, на нашу думку, необхідно розпочати із визначення цих основних понять. Політика (від грец. *polítike* – мистецтво управління державою) переважно трактується як будь-яка суспільна діяльність. У тлумачному словнику дається неоднозначне трактування цього поняття. Політика розглядається як:

1) діяльність держави в сфері внутрішнього життя країни і міжнародних відносин, а також діяльність суспільних угруповань, партій, що визначається їх інтересами та цілями;

2) питання і події суспільного, державного життя;

3) спосіб дій, які направлені на досягнення певних цілей¹.

Словник іншомовних слів тлумачить політику, як методи та засоби досягнення цілей і завдань². Термін “соціальний” походить від латинського

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов; под ред. д.е.н., проф. Н. Ю. Шведовой. – [16-е изд., испр.] – М.: Русский язык, 1984. – С. 544.

² Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. АН УРСР О. С. Мельничука – К.: Головна редакція УРЕ, 1974. – С. 536.

“socialis” – спільний, громадський, тобто це назва усього того, що пов’язано із життям і стосунками людей у суспільстві¹.

Поняття соціальної політики є значно вужчим за категорію «політика», однак характеризується багатогранністю та різноманітними підходами до трактування. Так, на думку В. В. Дерєга соціальна політика представляє собою систему заходів інститутів суспільно-політичного життя, спрямованих на забезпечення оптимального розвитку соціальної сфери, підвищення добробуту та задоволення потреб суспільства як загалом, так і окремого громадянина².

Близьке за змістом трактування дає О. Ю. Оболенський: комплекс соціально-економічних заходів держави, підприємств, установ, організацій, спрямований на послаблення нерівності в розподілі доходів і майна, на захист населення від безробіття, підвищення цін, знецінення трудових заощаджень та ін.³ Як комплекс соціально-економічних заходів держави та місцевих органів влади, спрямованих на захист населення від безробіття, зростання цін, знецінення трудових заощаджень і т. ін. розглядає соціальну політику О. Я. Базилінська⁴.

Панченко М. тлумачить соціальну політику як обов’язковий елемент діяльності суспільства й держави, її найважливішу область, де конструюється бажаний стан соціальної сфери, що і виступає її основним об’єктом. Це діяльність з управління розвитком соціальної сфери та визначення пріоритетних напрямків її вдосконалювання з метою підвищення рівня життя всіх соціальних груп⁵.

Як діяльність держави щодо створення та регулювання соціально-економічних умов життя суспільства з метою підвищення добробуту членів суспільства, усунення негативних наслідків функціонування ринкових процесів, забезпечення соціальної справедливості та соціально-

¹ Словник іншомовних слів /за ред. чл.-кор. АН УРСР О. С. Мельничука – К.: Головна редакція УРЕ, 1974. – С. 627.

² Дерєга В.В. Соціальна і гуманітарна політика: посібник / В. В. Дерєга. – В-во: ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – С. 9.

³ Державне управління та державна служба. Словник-довідник / Уклад. О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – С. 271.

⁴ Базилінська О. Я. Макроекономіка: Навч. посіб. / О. Я. Базилінська. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – С. 442.

⁵ Панченко М. М. Соціальна сфера і соціальна політика та їх співвідношення в аспекті державного управління соціальною сферою / М. Панченко // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип.1 (37). – С. 181.

політичної стабільності у країні тлумачать соціальну політику переважна більшість вітчизняних вчених¹.

Російський дослідник В. Капицин визначає соціальну політику як керуючий вплив держави, заснований на системі правил (норм), нормативних структур, що приймають рішення й організують діяльність, яка сприяє залученню до політичних процесів різноманітних суб'єктів. Мета такого впливу – сприяти формуванню спільності інтересів, широких верств населення й консолідувати тим самим суспільство, домагаючись підтримки ним діяльності держави².

З позиції забезпечення соціальних гарантій та соціального захисту тлумачить соціальну політику М. Каргалова – це не тільки питання соціального захисту й життєзабезпечення населення, турбота про здоров'я нації, допомога соціально вразливим верствам суспільства. Соціальна політика включає економічні аспекти, вдосконалення системи освіти, використання нових технологій, запобігання соціальним конфліктам, зміцнення соціального партнерства, досягнення взаєморозуміння в суспільстві. Соціальна політика покликана вирішувати такі питання, як зайнятість, боротьба з безробіттям, соціальною маргіналізацією. На думку вченої, у центрі соціального виміру стоїть головний фактор продуктивних сил – людина, її проблеми та потреби, перспективи її професійного й соціального розвитку³.

В. Пальцев, характеризує соціальну політику як діяльність суб'єктів управління спрямовану на покращення життя громадян: це сукупність вихідних принципів і конкретних заходів, які підтримують нормальне життєзабезпечення людини, створюють умови для всебічного розвитку її трудових здібностей і морально-духовних якостей, а також служать

¹ Фединець, Н. І. Соціологія ринку : навч. посібник / Н. І. Фединець, Ю. Б. Миронов, М. Р. Гонська. – Львів : Вид-во ЛКА, 2011. – С. 36; Макроекономіка та макроекономічна політика: Навч. посіб. / А. Ф. Мельник, Т. Л. Желюк, О. В. Панухник; наук. ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2008. – С. 470.

²Капицин В.М. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости // Российский журнал социальной работы. – 1998. – № 8. – С. 22.

³ Каргалова М. В. Роль социального измерения в процессе европейской интеграции [Электронный ресурс] / М. В. Каргалова. – Режим доступа: <http://www.edc.spb.ru/activities/conferences/40years/kargalova.html>.

власним інтересам і, відповідно, інтересам суспільства¹. На його думку, соціальна політика спрямована на регулювання соціальної сфери, соціальних відносин, умов життєдіяльності тих чи інших груп населення (об'єкти соціальної політики); соціальна політика формується державою й недержавними суспільними інститутами (суб'єкти соціальної політики), безпосередньо виходячи з уявлень про правову державу, громадянське суспільство, соціальну ринкову економіку тощо; соціальна політика має за мету вдосконалення умов, способу і якості життя людей, насамперед незахищених груп населення. Під соціальною політикою також варто розуміти діяльність суб'єктів управління різного рівня, спрямовану на управління соціальним розвитком суспільства, забезпечення матеріальних і культурних потреб його членів і регулювання процесів соціальної диференціації. Підсумовуючи, В. Пальцев пропонує таке ґрунтовне визначення: під соціальною політикою варто розуміти цілеспрямовану діяльність держави й інститутів громадянського суспільства з регулювання соціальної сфери та соціальних відносин заради вдосконалення умов життя населення, насамперед соціально незахищених груп.

Дослідження напрацювань вчених-економістів свідчить, що зміст соціальної політики трактують як:

- систему заходів держави, підприємств, установ, організацій підвищення добробуту та задоволення потреб суспільства;
- діяльність держави щодо створення та регулювання соціально-економічних умов життя суспільства.

Соціальна політика передбачає реалізацію відповідних напрямів, що відображають її особливості. Основними напрямками соціальної політики є:

- політика у сфері доходів населення, яка передбачає установлення певних соціальних стандартів життя, зокрема параметрів життєвого рівня та рівня добробуту, споживчого кошика;
- політика у сфері праці та соціально-трудових відносин, яка передбачає законодавче визначення засобів охорони праці, видів і форм соціального страхування, а також розробку та запровадження програм зайнятості та захисту населення від бідності та безробіття, заохочення роботодавців до створення нових робочих місць;

¹Пальцев В. А. Особенности формирования социальной политики в условиях экономического роста: автореф. дис. канд. экон. наук: спец. 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (макроекономика) / В.А. Пальцев. – Санкт-Петербург, 2007. – С. 8–9.

– політика щодо розвитку галузей соціальної сфери, яка передбачає формування й реалізацію заходів, спрямованих на розвиток охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, організацією дозвілля та виховання;

– політика у сфері соціального захисту найбільш уразливих категорій населення, яка передбачає запровадження заходів соціальної підтримки сім'ї, молоді, дітей, людей літнього віку, інвалідів, ветеранів війни та праці;

– політика у сфері соціальної підтримки непрацездатних та слабозабезпечених верств населення, яка передбачає визначення та встановлення параметрів пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, соціального обслуговування, а також соціальних пільг і соціальних гарантій для певних верств населення з боку суспільства та держави.

Для кращого розкриття поняття соціальної політики доцільно дослідити її суб'єкти та об'єкти (рис. 1.7).

До суб'єктів соціальної політики, в першу чергу, належить держава, яка залишається основним і найважливішим джерелом її формування та розвитку. Держава визначає та забезпечує єдині мінімальні соціальні стандарти, контролює реалізацію встановлених соціальних гарантій і визначає генеральний напрямок розвитку соціальної політики. Саме держава та її установи й відомства гарантують можливість взаємодії соціальних груп та інших елементів соціальної структури як суспільно впорядкованого і суспільно захищеного процесу, тобто соціальної політики в масштабах країни. Отже, держава є як гарантом здійснення соціальної політики, так і її головним суб'єктом. Також соціально-політичні заходи здійснюють громадські, благодійні, релігійні та інші недержавні організації й об'єднання, політичні партії, асоціації, колективи, фонди, профспілки, і окремі особистості – професійні соціальні працівники, волонтери, благодійники, правозахисники, а також громадяни шляхом участі у громадських ініціативах і об'єднаннях, групах самопомоги тощо. Розширення кількості суб'єктів соціальної політики є істотними чинниками для підвищення її ефективності¹.

¹ Деріга В.В. Соціальна і гуманітарна політика: посібник / Деріга В.В. – В-во: ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – с. 12.

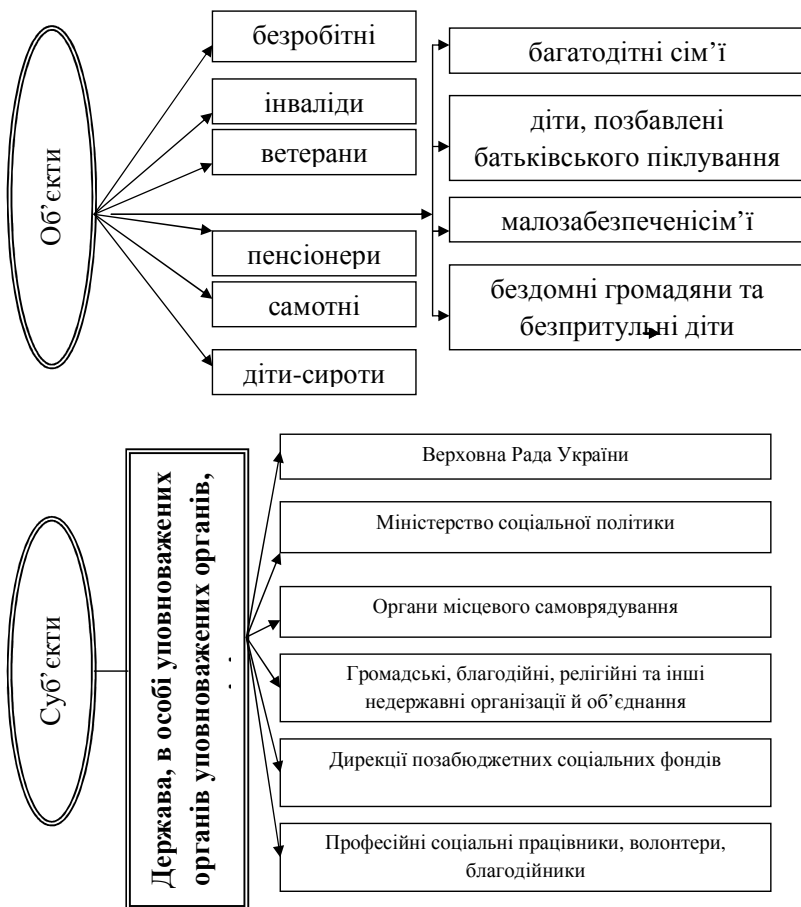


Рис. 1.7. Суб'єкти та об'єкти соціальної політики

До об'єктів соціальної політики відноситься населення і зокрема його окремі категорії: безробітні, інваліди, ветерани війни, пенсіонери, багатодітні сім'ї, малозабезпечені сім'ї, самотні батьки, діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, бездомні громадяни та безпритульні діти тощо. Цим вибіркоким групам відповідають окремі програми соціальної політики, спеціальні нормативно-правові акти. Отже, об'єктом соціальної політики виступає населення країни з акцентом на найбільш уразливі та малозабезпечені верстви. Разом з тим, особливістю

соціальної політики в Україні є те, що вона спрямована переважно на соціально уразливі верстви населення. Такий підхід виключає значну частину громадян країни з об'єктної сфери соціальної політики, при цьому вони не здобувають достатніх підстав для перетворення з об'єктів у суб'єкти цієї діяльності¹

Соціальна політика реалізується через соціальні гарантії та соціальний захист (рис. 1.8). У першій статті Конституції, Україну визначено як соціальну державу. Тобто, основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї.

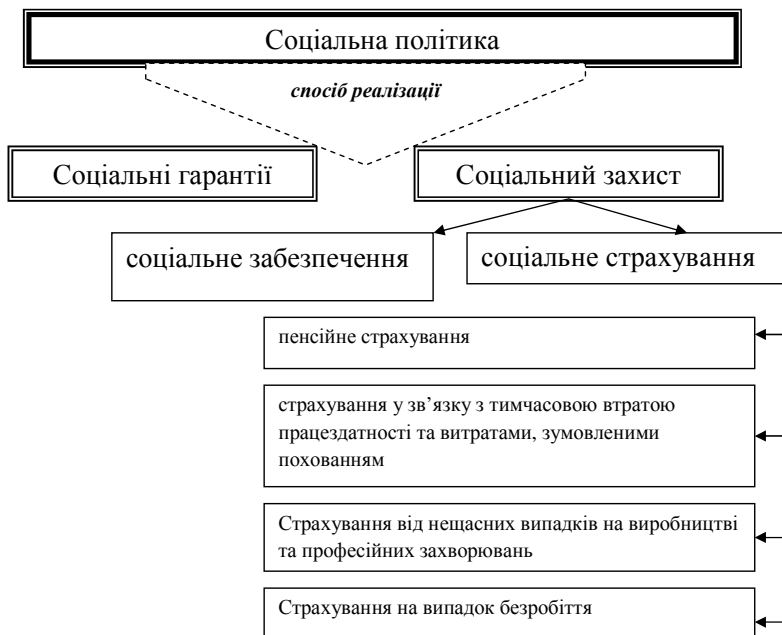


Рис. 1.8. Способи реалізації соціальної політики держави

¹ Панченко М. М. Соціальна сфера і соціальна політика та їх співвідношення в аспекті державного управління соціальною сферою / М.Панченко // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип.1 (37). – с. 182.

Право громадян на соціальний захист закріплено Конституцією України і 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 бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними¹.

Виокремлюють такі основні складові соціального захисту населення: соціальне забезпечення та соціальне страхування.

Соціальне забезпечення передбачає усі види забезпечення непрацездатних членів суспільства шляхом надання певним категоріям громадян соціальних виплат за рахунок коштів бюджетів (соціальні виплати малозабезпеченим сім'ям, сім'ям з дітьми, жертвам війни чи політичних репресій), утримання притулків для старих та інвалідів, кошти, які направляються підприємствам і організаціям як компенсація недоотриманих доходів у формі житлових субсидій, різного роду пільг і зорієнтовані на індивідуальну потребу громадянина. Система соціального забезпечення побудована на фінансуванні за рахунок податків, інших надходжень до державного бюджету.

Соціальне страхування – це важлива складова частина соціального захисту населення, центром якого є людина та її потреби, а якість їх задоволення впливає на соціально-економічний розвиток держави. Соціальне страхування створює умови для відтворення робочої сили та захисту громадян у разі виникнення певних страхових випадків: втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття, нещасного випадку на виробництві, вагітність та пологи, досягнення пенсійного віку тощо.

Необхідність соціального страхування зумовлена такими причинами:

- наявністю громадян, котрі не беруть участі у суспільно-корисній праці, а тому не можуть утримувати себе за рахунок заробітної плати;
- наявністю громадян, котрі є дієздатними, але не мають можливості її реалізувати.

¹ Конституція України :<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Пенсійне страхування є однією з основних складових соціального захисту, в завдання якого входять підтримка матеріального добробуту громадян та їхніх сімей у випадку виходу на пенсію за віком, за інвалідністю чи у разі втрати годувальника. Державне пенсійне страхування вважається найважливішою складовою добробуту громадян і демонструє дійсне бажання країни дотримуватись принципів гуманізму щодо тих, хто віддав суспільству працю, інтелект, здоров'я. Право на пенсійне забезпечення реалізується через надання пенсій, тобто щомісячної грошової виплати, з метою матеріального забезпечення громадян у зв'язку з настанням соціального ризику¹. Пенсійне страхування є формою соціального забезпечення, який передбачає акумуляцію та перерозподіл страхових внесків до пенсійних страхових фондів.

Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» призначаються такі пенсійні виплати: пенсія за віком; пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання (у тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства); пенсія у зв'язку з втратою годувальника. Крім того, за рахунок коштів накопичувальної системи пенсійного здійснюються такі пенсійні виплати, як довічні пенсії і одноразова виплата. За рахунок коштів Пенсійного фонду України виплачується допомога на поховання пенсіонера. Конституцією України передбачено, що пенсії, інші види соціальних виплат, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом².

В останні роки пенсійна система України функціонує в умовах максимального фінансового напруження, не забезпечуючи при цьому достатнього задоволення потреб пенсіонерів. Більшість з них при виході на пенсію втрачають половину свого заробітку³.

Основними факторами, які негативно впливають на функціонування пенсійної системи є: складна демографічна ситуація та негативні перспективи її розвитку; макроекономічний стан держави (інфляція, безробіття, економічні кризи); значна “тонізація” заробітної плати працівників.

¹ Лопушняк Г. Економіко-організаційні аспекти забезпечення реалізації права на соціальний захист в Україні / Г. Лопушняк // Галицький економічний вісник. – 2011. – № 2 (31). – с. 13.

² Конституція України :<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>

³ Лопушняк Г. Економіко-організаційні аспекти забезпечення реалізації права на соціальний захист в Україні / Г. Лопушняк // Галицький економічний вісник. – 2011. – № 2 (31). – с. 13.

Демографічна ситуація в Україні погіршується, відбувається процес старіння населення, зменшується його загальна чисельність, погіршується співвідношення між працездатним населенням і пенсіонерами. Дослідження, проведені Центром Блакитної стрічки при підтримці Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України дають невтішний прогноз демографічної ситуації та її вплив на пенсійну систему в Україні: кількість платників внесків до 2050 року зменшиться на 25%, а одержувачів пенсій зросте на 8%. Солідарна пенсійна система перерозподілу надходжень та виплати пенсій не витримає такого навантаження. У 2009 році виплата пенсій за рахунок власних надходжень Пенсійного Фонду України становила майже 80% всіх пенсійних виплат, решта фінансувалась з Державного бюджету України. У 2009 році частка населення старшого 60 років для чоловіків та 55 років для жінок становила 26%, до 2021 року вона збільшиться до 29%, а у 2050 році до 38% населення. При цьому частка населення старше 65 річного віку зросте з 16% у 2010 року до 25% у 2050 року. Співвідношення групи населення старше 65 років та населення у віці 15–64 років зросте до 23% у 2020 році та до 38% у 2050 році¹.

В Україні у 2010 р. на 10 осіб працездатного віку припадало 4 особи пенсійного віку, а до 2050 р. їх кількість наблизиться до 8 осіб.

Крім проблеми демографічного старіння населення ситуація в пенсійній системі ускладнюється поширенням неформальної зайнятості, внаслідок чого лише 75% загальної кількості зайнятого населення сплачують пенсійні внески. У 2010 р. на 10 платників пенсійних внесків в Україні припадало в середньому 9 пенсіонерів, у 2025 р. кількість платників внесків та пенсіонерів зрівняється, а до 2050 р. кількість пенсіонерів перевищить кількість платників внесків на 25%.

Саме тому, в Україні постійно реалізуються заходи, які спрямовані на покращення матеріального забезпечення різних груп пенсіонерів. Так, у зв'язку зі зміною прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, протягом 2012 року 5 разів перераховувались складові пенсійних виплат: мінімальний розмір пенсії, доплата за понаднормовий стаж, мінімальна пенсійна виплата, підвищення ветеранам війни, пенсії за особливі

¹Свенціцькі М. Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні: прогноз – 2050 // Л. Ткаченко, І. Чапко. М. Свенціцькі, Л. Ткаченко, І. Чапко. – К.: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2010. – с. 10

заслуги перед Україною та інші доплати і надбавки. У результаті проведених заходів середній розмір пенсії у грудні 2012 року склав 1438,30 грн., що на 207,84 грн. (16,9 %) більше за середній розмір пенсії у грудні 2011 року (1230,46 грн.)¹.

З 1 січня 2012 року 135 тис. інвалідам війни збільшено розміри пенсій на 25%. При цьому встановлено мінімальні пенсійні виплати інвалідам війни, які станом на 1 грудня 2012 року становлять:

- у інвалідів I групи – 2519,40 грн.,
- у інвалідів II групи – 2254,20 грн.,
- у інвалідів III групи – 1989,00 грн.

Урядом прийнято низку постанов, кошти на реалізацію яких передбачені в бюджеті Пенсійного фонду України:

– “Про підвищення розмірів пенсій, призначених відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”, метою якої була ліквідація існуючої диспропорції у розмірах військових пенсій, призначених у різні роки, шляхом поетапного їх підвищення у період з 1 липня 2012 року по 1 січня 2013 року (постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2012 № 355);

– “Про підвищення рівня соціального захисту ветеранів війни та деяких інших осіб, яким виповнилося 100 і більше років”, метою якої є підвищення рівня соціального захисту ветеранів війни, яким виповнилося 100 і більше років, шляхом потрійного підвищення надбавок до пенсій, передбачених Законом України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” та постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1381 “Про підвищення рівня соціального захисту найбільш вразливих верств населення” (постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 № 908)².

На виконання нових соціальних ініціатив Президента України та відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2012 № 327 “Про підвищення рівня соціального захисту населення” з 1 травня 2012 року:

– проведено перерахунки пенсій 12,9 млн. пенсіонерів, або 94,17% загальної кількості одержувачів пенсій;

¹ Соціальний звіт за 2012 рік // <http://mlsp.kmu.gov.ua/document/152068/2012.doc>

² Там же

– вирівняно розмір підвищення до пенсії 176 тис. членів сімей померлих інвалідів війни. Середній розмір збільшення – 117,32 грн.

– збільшено розмір підвищення до пенсії 1280 тис. учасників війни та колишніх в'язнів. Розмір збільшення – 41,90 грн.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зауважити, що пенсійне страхування – це основа складова системи соціального захисту населення. Ефективне забезпечення пенсіонерів можливе лише за умов належно спланованого та відпрацьованого фінансового механізму пенсійного забезпечення. Особливо проблематичним воно буде за умови низьких темпів зростання реальної заробітної платні і, відповідно, надходжень до Пенсійного фонду України. Це доводить необхідність реформування чинної пенсійної системи, яка повинна забезпечувати: обов'язковість солідарного компонента пенсійного забезпечення, що передбачає перерозподіл доходів між різними поколіннями, на користь низькооплачуваних працівників; обов'язкову участь громадян у системі соціального страхування; відповідальності держави за створення пенсійної системи; прозорості використання пенсійних коштів як для державного пенсійного фонду, так і недержавних пенсійних фондів, банків, страхових компаній.

Світовою практикою вирішення аналогічної проблеми демографічного перекосу та незбалансованості солідарної пенсійної системи є перехід на умови індивідуалізації пенсійних рахунків, зменшення пільгових умов призначення пенсій, стимулювання подовження періоду трудової активності. Надзвичайно важливим у сучасних умовах є детінізація ринку праці, яка забезпечить стабільне функціонування пенсійної системи України.

1.6. Державне пенсійне страхування як складова забезпеченості населення соціальними благами

Сучасна держава повинна спрямовувати свою діяльність на забезпечення реальних стандартів добробуту своїх громадян. Як центральний суб'єкт виконання соціальних функцій у суспільстві держава використовує бюджетне фінансування соціальних проєктів, створює інститути обов'язкового та добровільного соціального страхування.

Соціально-економічні реформи, що проводяться в Україні, зумовили радикальні зміни в житті суспільства. Одночасно відбуваються кардинальні зміни і в його соціальній структурі. У більшості населення формуються принципово нові ціннісні орієнтири, змінюється комплекс соціальних умов життя людей.

Необхідність докорінних змін у забезпеченні якісних характеристик життя людей є сьогодні чи не найголовнішим питанням, що стоїть на порядку денному як перед державною владою, так і перед нацією загалом.

Одним із основних атрибутів соціальної політики будь-якої цивілізованої держави є соціальний захист населення. Складна макроекономічна ситуація в країні, спад економічного розвитку призводять до значного зростання соціальних негараздів. Протистояти цим явищам може лише суспільство, в якому створено надійну систему соціального захисту населення.

Державне пенсійне страхування є об'єктивною потребою сучасного суспільства, задовольнити яку в інший спосіб неможливо. Лише завдяки всеохоплюючому і загальнообов'язковому характеру можна повноцінно реалізувати захист непрацездатного населення. Оскільки право ухвалювати рішення щодо запровадження обов'язкових зборів належить винятково державі, то саме їй відведена провідна роль в організації пенсійного страхування¹.

Пенсійне страхування є основною формою соціального захисту, в основі якої лежить страховий метод, тобто внесення в пенсійний фонд загальнообов'язкових платежів суб'єктами підприємницької діяльності незалежно від форм власності та видів господарської діяльності та особами найманої праці, які працюють на умовах трудового договору, й

¹Петрушка О. Сутнісно-теоретичні засади державного пенсійного страхування / Олена Петрушка // Світ фінансів. – 2010. – № 3. – С. 79 – 82.

використання державою цих коштів для матеріального забезпечення громадян¹.

Таким чином, обов'язком держави є надання громадянам такого соціального блага, як пенсія відповідно до принципів соціальної солідарності, бюджетного субсидування і накопичення.

Сьогодні Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління солідарною пенсійною системою на підставі норм Закону “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” і Положення про Пенсійний фонд України, затвердженого Указом Президента України від 01.03.2001 р. № 121.

Пенсійний фонд бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері пенсійного страхування, забезпечує збирання та акумулювання коштів, призначених для пенсійного забезпечення, повне і своєчасне фінансування витрат на виплату пенсій, надбавок і доплат, що здійснюється з бюджету держави та Пенсійного фонду України.

Після здобуття незалежності перед Україною постало питання розробки національного законодавства щодо пенсійного забезпечення та нової стратегії соціального захисту, яка б відповідала ринковим умовам, забезпечувала б кращу соціальну захищеність пенсіонерів при одночасному досягненні макроекономічної стабілізації.

Особливості функціонування пенсійної системи України в умовах трансформації економіки, підтверджують велике значення фінансово-грошової стабілізації, міцної нормативно-правової бази як основної складової частини не тільки процесу економічних реформ, а й соціальної захищеності громадян. У сучасних умовах поряд із заробітною платою і доходами від підприємницької діяльності існує ще така форма розподілу доходів, яка гарантує задоволення соціальних потреб населення. Тому одним із пріоритетних завдань бюджетної політики України є використання ресурсів державного сектору на забезпечення соціальних благ населення.

Сьогодні пенсійне страхування регулюється Конституцією України, міжнародними угодами та законодавчими актами України. У січні 1998 р. Верховною Радою був ухвалений Закон України “Про основи загальнообов'язкового державного соціального страхування”. У жовтні 1998 р. Президентом України схвалені Основні напрями реформування пенсій-

¹ Юрій С. І. Соціальне страхування: підручник / С. І. Юрій, М. П. Шаварина, Н. В. Шаманська. – К. : Кондор, 2009. – 464 с.

ного забезпечення в Україні, які передбачали створення в Україні трирівневої пенсійної системи, яка поєднуватиме елементи державного солідарного й приватного пенсійного забезпечення.

“Найреволюційнішими” у сфері пенсійного страхування є два Закони України: “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” та “Про недержавне пенсійне забезпечення”, прийняті Верховною Радою 9 липня 2003 р., які вступили у дію з 1 січня 2004 р.

Головною метою Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” є визначення законодавчих засад реформування існуючої пенсійної системи та поступового створення на її базі ефективної, фінансово стабільної дворівневої системи державного пенсійного страхування (поряд з системою добровільного пенсійного страхування), яка б:

- відповідно до Конституції України забезпечила належний рівень пенсійного забезпечення громадян у старості на рівні 60–70% одержуваного заробітку (враховуючи як виплати із солідарної, так і з накопичувальної пенсійної системи), але не нижче прожиткового мінімуму;

- забезпечила справедливий розподіл “пенсійних” коштів шляхом встановлення прямої залежності розмірів пенсій від сплачених страхових внесків та тривалості їх сплати на основі персоніфікованого обліку внесків і, таким чином, підвищила особисту відповідальність громадян за своє пенсійне забезпечення та заохотила громадян до заощадження коштів на старість;

- передбачала рівні зобов’язання по сплаті страхових внесків для всіх без винятку категорій платників;

- забезпечила витрату “пенсійних” коштів виключно для здійснення виплат, право на які прямо пов’язано зі сплатою страхових внесків і здійснення цих виплат за умови фактичної сплати внесків, а також звільнення Пенсійного фонду від невластивих йому виплат;

- була адаптована і гнучко реагувала на існуючі соціально-економічні реалії, гармонійно поєднала переваги солідарного і накопичувального компонентів з метою запобігання як демографічним, так і фінансовим ризикам;

- забезпечила ефективний захист інтересів учасників накопичувальної системи, використовуючи економічні і правові механізми попередження різного роду зловживань та забезпечила раціональне використання коштів, що надходять у пенсійну систему, включаючи мінімізацію адміністративних витрат;

- при ефективному державному регулюванні та державних гарантіях діяла на принципах соціального партнерства, прозорості і гласності.

Вищезазначений закон комплексно регулює весь спектр питань, пов'язаних із функціонуванням системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, а саме визначає:

- поняття та структуру системи державного пенсійного страхування;
- поняття пенсійного законодавства, його місце у загальній системі права, зокрема, визначає перелік питань, які можуть регулюватися виключно пенсійним законодавством та порядок застосування норм інших законодавчих актів при регулюванні правовідносин у сфері пенсійного забезпечення, в тому числі відповідних міжнародних договорів, а також дає тлумачення відповідних термінів;

- умови та порядок участі громадян (в тому числі добровільної) у загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні, їх права та обов'язки;

- порядок функціонування системи персоніфікованого обліку відомостей у системі державного пенсійного страхування, зокрема порядок захисту цих відомостей;

- види пенсійних виплат у солідарній та накопичувальній пенсійних системах, умови набуття права на ці виплати, порядок визначення їх розмірів, порядок призначення та виплати;

- передбачає відповідальність, зокрема, фінансові та адміністративні санкції, за порушення у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Відповідно до Конституції України вищезгаданим законом передбачено одержання пенсіонерами, для яких пенсія є основним джерелом існування, мінімальної пенсії на рівні не нижче прожиткового мінімуму, враховуючи виплати із солідарної та накопичувальної пенсійної системи та відповідної державної соціальної допомоги.

Чинне законодавство гарантує громадянам України право на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника, за вислугу років, а також на призначення соціальних пенсій.

Вирішення проблем пенсіонерів залежить від фінансових можливостей пенсійної системи, перш за все – бюджету Пенсійного фонду України. Аналізуючи можливості його поповнення, слід відзначити, що вони безпосередньо залежать від рівня заробітної плати. Для того, щоб

сьогоднішні пенсіонери одержували виплати на рівні прожиткового мінімуму, середня заробітна плата в Україні повинна значно збільшитись. Особливо низькі зарплати отримують мешканці села – є регіони, в яких розмір пенсій перевищує розмір заробітної плати.

Надмірно високі ставки пенсійних внесків спричиняють додаткове навантаження на платників. Роботодавці змушені сплачувати до пенсійної системи третину фонду заробітної плати, що підвищує собівартість продукції і знижує її конкурентоспроможність, стримує зростання заробітної плати, не сприяє залученню інвестицій, легалізації тіньового сектору економіки та доходів населення. Надмірне пенсійно-страхове навантаження на економіку звужує платіжну базу і джерела пенсійних надходжень.

Негативними тенденціями пенсійної системи України можна назвати так звані “нетрадиційні” збори до Пенсійного фонду України, тобто запровадження додаткових ставок на обов’язкове державне пенсійне страхування із операцій з купівлі-продажу валюти, легкових автомобілів, продажу ювелірних виробів з золота, продажу нерухомого майна і т.п.

Крім того, перелік фінансово-господарських операцій, які обкладаються додатковими зборами до Пенсійного фонду України, не можна продовжувати до нескінченності з певних причин:

- по-перше, через додаткові збори ці операції поступово переходять з регульованого податкового режиму до тіньової економіки, тобто зменшуються надходження до бюджету від сплати податку на прибуток, державного мита, інших зборів;

- по-друге, створюються несприятливі умови для розвитку цивілізованих відносин у бізнес-середовищі та регульованої торгової системи країн, а також проведення реструктуризації багатьох підприємств, які через наростання заборгованості перед Пенсійним фондом, опиняються, фактично, у стані банкрутства та збільшують інші соціальні борги (в першу чергу, це виплата заробітної плати);

- по-третє, подальше запровадження додаткових зборів до Пенсійного фонду (перш за все це стосується операцій з продажу нерухомого майна та відчуження і ввозу легкових автомобілів) може у майбутньому спровокувати масове невдоволення населення та призведе до можливого соціального конфлікту поколінь та фактичного розмежування суспільства, яке буде мати не передбачувані політичні наслідки.

Значний вплив на фінансовий стан пенсійної системи здійснює демографічна ситуація та стан на ринку зайнятості. Фінансова стабільність

діючої солідарної системи визначається, головним чином, співвідношенням між чисельністю пенсіонерів і платників пенсійних внесків, яке у свою чергу залежить від загальної економічної ситуації (зайнятості, рівня оплати праці) та від демографічних факторів (вік виходу на пенсію, рівень смертності у вікових групах). Співвідношення кількості пенсіонерів і зайнятого населення в Україні становить 1:1,5, а з врахуванням прихованого безробіття і не виплати заробітної плати це співвідношення фактично наближається до 1:1¹. Тобто, один працюючий в Україні змушений заробити не просто заробітну плату собі, а й пенсійну виплату батькам. Непомірність і неефективність такого навантаження очевидні (рис. 1.10).

Але якщо в економіці є підстави сподіватися на подальше поліпшення ситуації, то демографічні прогнози на найближчі 40–50 років досить невтішні. Сьогодні в Україні вік виходу громадян на пенсію є одним з найнижчих у світі. Відповідно частка пенсіонерів у структурі населення істотно перевищує цей показник у більшості європейських країн. Оскільки тривалість життя зростає, а чисельність працівників, через низький рівень народжуваності в Україні, скорочується, проблема пенсійного забезпечення з часом дедалі більше загострюватиметься.

Якщо така тенденція буде продовжуватись, то в середині XXI століття за оцінками експертів, на 10 осіб працездатного віку припадатиме близько 7 пенсіонерів (рис. 1.9).

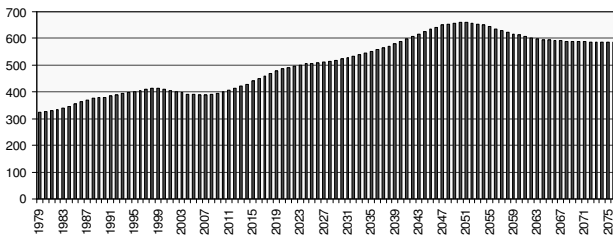


Рис. 1.9. Чисельність осіб пенсійного віку в розрахунку на 1000 осіб працездатного віку в 1979 – 2075 рр.

¹ Свенціцькі М. Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні: прогноз 2050 / М. Свенціцькі, Л. Ткаченко, І. Чапко. – К. : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2010. – 72 с.

Звичайно, можна наводити ще багато цифр та розмірковувати про інші проблеми вітчизняної пенсійної системи, але й ці цифри і факти яскраво свідчать про те, що в перехідному процесі роздержавлення економіки, створення її ринкової інфраструктури фінансова стабільність пенсійної системи зазнала негативного впливу. Без розуміння необхідності комплексного вирішення проблем, без врахування соціальних, демографічних та економічних реалій, без прийняття основаних на ґрунтовному розрахунку виважених рішень годі й говорити про суттєве покращення рівня пенсійного забезпечення сьогodнішніх та майбутніх пенсіонерів.

Отже, можна зробити відповідні висновки. Найбільша проблема солідарної системи пенсійного забезпечення населення пов'язана з демографічною ситуацією – старінням населення, раннім віком виходу на пенсію та численними достроковими пенсіями.

Пенсійна політика як складова частина соціальної політики завжди пов'язана з економічними та політичними процесами, що відбуваються у суспільстві. Економічне реформування суспільства, яке відбувається в Україні, виводить на перший план проблему досягнення соціальної стабільності. Проте цього важко досягнути, якщо пенсійне страхування здійснюється не для задоволення потреб громадян.

Реформа вітчизняної пенсійної системи торкнулась багатьох складових нашого життя і стимулюватиме прискорення реформування інших галузей соціальної сфери. Зокрема, для ефективного розвитку соціального страхування потрібно здійснити певні заходи, а саме:

- удосконалити чинне законодавство у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- підвищити ефективність державного нагляду за додержанням правових норм у сфері соціального страхування;
- здійснити поступове наближення розмірів мінімальних страхових виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням до рівня прожиткового мінімуму;
- зменшити навантаження на фонд оплати праці, не знижуючи при цьому розмірів страхових виплат;
- підвищити ефективність роботи всіх фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Сьогодні економіка України характеризується значним впливом тіньового сектору – економічною діяльністю, яка не враховується, не контролюється і не оподатковується державою та спрямована на отримання доходу шляхом порушення чинного законодавства. Це не може не позначитися на такій соціально залежній сфері, як пенсійне забезпечення – негативні наслідки тіньової економічної діяльності виявляються у різноманітних соціально-економічних деформаціях. Приховування економічної діяльності від контролю й ухилення від сплати податків та зборів до фондів соціального страхування призводить до зростання оподаткування прибутків, одержуваних законослухняними платниками податків.

Оскільки на пенсійну систему покладається задача соціального страхування, то інвестиційна політика Накопичувального фонду і недержавних пенсійних фондів має бути консервативною. Краще відмовитися від можливих високих прибутків, аніж ризикувати пенсійним забезпеченням майбутніх пенсіонерів. У відповідності з міжнародною практикою у сфері пенсійного забезпечення Накопичувальний фонд і недержавні пенсійні фонди мають поставити собі за мету збереження капіталу як головне завдання своєї інвестиційної діяльності.

1.7. Пенсійна реформа в Україні: результати і перспективи

Необхідність проведення пенсійної реформи в Україні була зумовлена: 1) несприятливими демографічними тенденціями, старінням та депопуляцією населення країни; 2) системними недоліками солідарної системи пенсійного забезпечення (відсутністю диференціації пенсій залежно від трудового стажу та страхових внесків, значного розриву між максимальними і мінімальними пенсіями, розмірами пенсій жінок і чоловіків тощо); 3) незбалансованістю бюджету Пенсійного фонду України.

У світовій практиці основними критеріями ефективності пенсійної системи визначено: достатність, фінансову стійкість, надійність та прийнятність по затратах. Негативні демографічні тенденції в комплексі з соціальними, економічними та політичними ризиками остаточно підтвердили невідповідність розподільчої пенсійної системи цим вимогам та засвідчили необхідність пошуку нових інститутів соціального захисту громадян. Відтак проблеми реформування системи пенсійного забезпечення на фоні сучасних тенденцій соціально-економічного розвитку набувають все більшої актуальності.

Як відомо, здійснення заходів у сфері реформування пенсійних систем може здійснюватися шляхом: 1) застосування параметричних заходів, що спрямовані на зміну окремих параметрів пенсійної системи (пенсійний вік, страховий стаж, розмір пенсійних внесків тощо); 2) здійснення інституційно-структурних змін, які передбачають формування нових інститутів пенсійного забезпечення.

В Україні заходи обох цих напрямів вже частково реалізовані. Так, Закон України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” від 09.07.2003 № 1058-IV визначив трирівневу структуру вітчизняної системи пенсійного забезпечення.¹ На додаток до солідарної системи було передбачено функціонування двох рівнів накопичувального пенсійного забезпечення: системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного страхування, впровадження якої планується у майбутньому, та системи недержавного пенсійного забезпечення, позитивні результати функціонування якої можемо констатувати вже сьогодні.

На жаль, говорити про соціально-економічний ефект цих інституційних перетворень сьогодні ще рано. В умовах фактичної відсутності другого рівня пенсійної системи, на тлі фінансової нестабільності та наростаючого демографічного навантаження здатність солідарної пенсійної системи до належного виконання своїх функцій поступово зменшується.

У 2011 р. згідно Закону України № 3668 від 8.07.2011 р. “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”, розпочався черговий етап пенсійної реформи, основними новаціями якого стали: підвищення пенсійного віку, збільшення страхового стажу, зміни у порядку визначення заробітку, перерахунку і виплати пенсій, обчисленні спеціальних пенсій (табл. 1.8).

Основними новаціями параметричних реформ стали: підвищення пенсійного віку для жінок, збільшення періоду сплати страхових внесків, обмеження розміру спеціальних пенсій, зміни в розрахунку пенсій, обмеження максимального розміру пенсійних виплат тощо.

¹Закон України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

Зміни у пенсійній системі відповідно до Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”

Законодавчі положення	до прийняття	після Прийняття
максимальний розмір пенсій	12 мінімальних розмірів пенсії за віком	10 прожиткових мінімумів для непрацездатних громадян
пенсійний вік для жінок	55 років	60 років
мінімальний страховий стаж, необхідний для призначення пенсії за віком	5 років	15 років
страховий стаж для призначення мінімальної пенсії за віком	20/25 років	30/35 років
одноразова допомога при виході на пенсію працівникам бюджетної сфери	-	10 призначених пенсій
максимальна база нарахування єдиного внеску	15 мінімальних зарплат	17 мінімальних зарплат
середня заробітна плата, що враховується при призначенні пенсії	за рік, що передус року призначення пенсії	за 3 роки, що передують року призначення пенсії
розмір спеціальних пенсій	80-90% від зарплати	80% від зарплати
пенсійний вік для чоловіків, що працюють на державній та дипломатичній службі, в органах місцевого самоврядування	60 років	62 роки
страховий стаж для призначення спеціальних пенсій	20/25 років	30/35 років

Згідно стратегічної доповіді Представництва Програми розвитку ООН в Україні зазначені зміни сприятимуть покращенню фінансової сталості та справедливості першого рівня пенсійної системи.¹ Результати пенсійної реформи можемо оцінити за даними рис. 1.10, 1.11.

Впровадження трьох найбільш масових за колом охоплення і резонансних за суспільним сприйняттям заходів (підвищення пенсійного віку для жінок, збільшення тривалості нормативного страхового стажу та зміни зарплатної бази нарахування пенсій) дозволило скоротити пенсійні видатки у 2012 році на 2,3 млрд. грн., а дефіцит пенсійної системи – на 2,9 млрд. грн. Звичайно, враховуючи те, що дефіцит Пенсійного фонду у 2013 р. становитиме 21,8 млрд. грн. це навряд чи високий результат. Однак довгострокова спрямованість пенсійної реформи дозволить через

¹Стратегічна доповідь щодо пенсійної реформи в Україні [Електронний ресурс] / Проект ПРООН “Підтримка реформи соціального сектору в Україні”. – 2012. – Режим доступу: http://www.undp.org.ua/files/ua_4746UKR_Pension_Strategy-Paper-March_2012.pdf.

10 років після впровадження цих змін (у 2021 р.) збільшити масштаби економії до 47,9 млрд. грн. та 52,9 млрд. грн. відповідно. За прогнозними даними, підвищення пенсійного віку для жінок, що дало можливість зменшити загальну чисельність пенсіонерів у 2012 році на 132 тис. осіб, у 2021 році (коли закінчиться підвищення) дозволить зменшити їх число на більш ніж 1 млн. осіб.

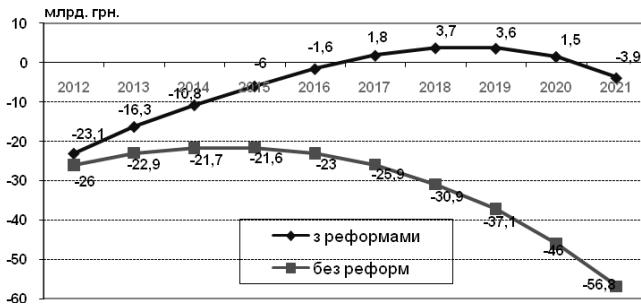


Рис. 1.10. Вплив реформ на обсяг пенсійних видатків¹

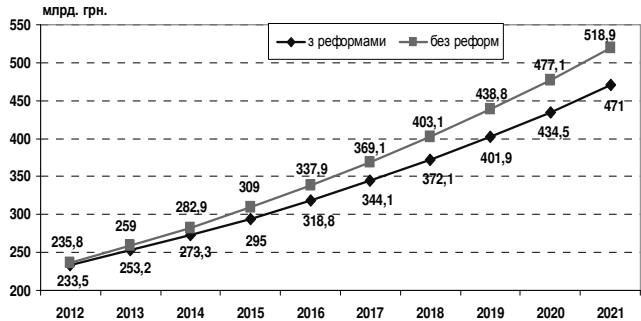


Рис. 1.11. Вплив реформ на дефіцит пенсійної системи²

¹ Складено на основі: Аналіз та фінансова оцінка наслідків можливого скасування окремих положень Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” [Електронний ресурс] / Програма “Розвиток фінансового сектору” (FINREP-II). – 2013. – Режим доступу: [http:// www.pension.kiev.ua](http://www.pension.kiev.ua).

² Складено на основі: Аналіз та фінансова оцінка наслідків можливого скасування окремих положень Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пен-

Разом з тим, здійснена реформа характеризується деякою фрагментарністю. Невирішеними залишаються проблеми дострокового виходу на пенсію, механізму фінансування пільгових пенсій, покриття дефіциту Пенсійного фонду тощо. В Україні, де розмір пенсійних видатків є одним з найбільших в Європі, розмір пенсійних виплат залишається вкрай низьким. У 2012 році 25% пенсіонерів отримували пенсію в розмірі менше 1000 грн., ще 51% – в розмірі 1000–1500 грн. Такий показник навряд чи відповідає статусу соціальної держави.

Вирішення проблем пенсійного забезпечення, що давно вже вийшли за межі соціальних, потребує відповідних кроків і в економічній сфері. Якщо заходи пенсійної реформи доповнить активна політика держави, націлена на скорочення безробіття, зменшення масштабів неформальної зайнятості та покращення ситуації на ринку праці загалом, результати будуть значно кращими.

Незважаючи на відсутність позитивних тенденцій у солідарній системі, вже вкотре відтермінується основне завдання реформи – впровадження накопичувальної системи пенсійного страхування. Основною умовою запуску другого рівня Законом України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” від 08.07.2011 № 3668-VI визначено бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду.¹ Враховуючи на те, що запланований дефіцит Пенсійного фонду у 2013 році становить 21,8 млрд. грн., стає зрозуміло, що робота накопичувальної пенсійної системи розпочнеться нескоро.

Проте вже сьогодні у законодавстві конкретизовано основні параметри функціонування другого рівня, зокрема:

- учасниками накопичувальної системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування стануть особи, яким на дату її впровадження виповниться не більше 35 років;
- розмір страхових внесків становитиме 2% у рік запровадження системи з поступовим збільшенням до 7% (на 1% щорічно);

сійної системи” [Електронний ресурс] / Програма “Розвиток фінансового сектору” (FINREP-II). – 2013. – Режим доступу: <http://www.pension.kiev.ua>.

¹Закон України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” від 08.07.2011 р. № 3668-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

– з метою недопущення зменшення заробітної плати найманих працівників підприємства, установи і організації здійснюватимуть поетапне підвищення заробітної плати працівників в розмірах, адекватних відрахуванням страхових внесків до другого рівня, за рахунок зменшення нарахувань на зазначені суми для роботодавців;

– протягом перших двох років після запровадження другого рівня адміністратором всіх платників внесків буде Пенсійний фонд України, а управління активами здійснюватимуть приватні компанії з управління активами, обрані за тендером; починаючи з третього року функціонування системи, учасники зможуть спрямовувати внески до НПФ за власним вибором, який і забезпечуватиме для них адміністрування та управління активами.¹

Важливість накопичувальної складової для вітчизняної пенсійної системи пояснюється тим, що механізм накопичувального пенсійного страхування дозволяє одночасно вирішувати дві основні проблеми: 1) соціальну – диференціація джерел фінансування пенсійних виплат сприятиме, з одного боку, фінансовій стабільності солідарної системи, з іншого – зростанню рівня добробуту пенсіонерів; 2) економічну – пенсійні накопичення, що виступають джерелом внутрішніх інвестиційних ресурсів на тривалу перспективу, сприятимуть активізації фінансового ринку та економічному зростанню в країні загалом. При цьому, якщо вплив соціальної функції можна спостерігати лише з початком перших пенсійних виплат, то економічна буде задіяна з надходженням перших страхових внесків до другого рівня. Так, у перший рік роботи накопичувальної системи сума акумульованих страхових внесків становитиме 4,2 млрд. грн., а до кінця шостого року її функціонування сягне 82 млрд. грн.²

Окрім того, результати роботи обов'язкової накопичувальної пенсійної системи стануть стимулом для участі громадян і в добровільній – системі недержавного пенсійного забезпечення. На жаль, сьогодні показники недержавних пенсійних фондів залишають бажати кращого.

¹ Закон України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” від 08.07.2011 р. № 3668-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

² Федоренко А. В. Економічна складова накопичувальної пенсійної системи / А. В. Федоренко // Фінанси України. – 2011. – № 12. – С. 92.

Незважаючи на те, що з моменту прийняття Закону України “Про недержавне пенсійне забезпечення” від 09.07.2003 р. № 1057-IV минуло майже десять років, рівень розвитку вітчизняного пенсійного ринку залишається низьким. Частка населення, охопленого системою НПФ, становить менше 3% працездатного населення України. При цьому кількість учасників фондів зростає шляхом простого заміщення внаслідок плинності робочої сили (підприємство сплачує внески на користь нових працівників, при цьому звільнені працівники також залишаються учасниками НПФ).¹

Незначною є і роль НПФ для економіки країни. Так, частка активів НПФ становить лише 0,12% ВВП, що в порівнянні з розвиненими країнами не є показником (Австралія – 101%, Швейцарія – 118%, Канада – 84%, США – 108%, Великобританія – 112%, Нідерланди – 156%).²

Інвестиційний портфель вітчизняних НПФ дещо відрізняється від структури глобальних пенсійних активів. На кінець 2012 року структура інвестицій пенсійних фондів семи найбільших пенсійних ринків світу мала наступний вигляд: акції – 47,3%, облігації – 32,9%, готівка – 1,2%, інші активи – 18,6% [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. В той же час українські НПФ віддають перевагу інвестиціям в банківські депозити (34,5%), облігації (31,2%) та акції (15,5%) вітчизняних підприємств. За період існування НПФ загальна сума інвестиційного доходу становить 620,3 млн. грн., або 47,2% від суми сплачених внесків.³

За обсягом залучених грошових коштів НПФ значно поступаються іншим інституційним інвесторам: частка страхових компаній становить 77%, публічних інститутів спільного інвестування – 20%, НПФ – 3% усіх залучених грошових коштів.

Основними проблемами у розвитку вітчизняних НПФ сьогодні є:

– низький рівень доходів населення – заощадження громадян, які є джерелом внесків до НПФ, сьогодні займають лише 4,7% в структурі їхніх витрат, водночас лівова частка доходів витрачається на придбання товарів та послуг (85,6%);

¹Коваль О. П. Мотивація участі роботодавців та робітників у системі недержавного пенсійного забезпечення / О. П. Коваль // Стратегічні пріоритети. – 2011. – №3. – С. 96.

²Global Pension Asset Study 2013 [Електронний ресурс] // Towers Watson. – 2013. – Режим доступу: <http://www.towerswatson.com>.

³Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dfp.gov.ua>.

– необізнаність громадян з особливостями самого інституту НПФ та їх недовіра до нових фінансових установ (за даними соціологічних досліджень про можливість участі у НПФ знають лише 20% респондентів, з них планують стати їх учасниками лише 1% опитаних);

– відсутність ефективних мотиваційних чинників для участі в НПФ та високий рівень патерналізму у суспільній свідомості;

– низький рівень розвитку фондового ринку та недостатність надійних фінансових інструментів на ньому;

– відсутність надійної системи захисту пенсійних накопичень (базовим законом забороняється встановлення мінімально гарантованої норми прибутку за будь-якою пенсійною схемою).

Підсумовуючи вищесказане, зазначимо, що основним здобутком вітчизняних НПФ фахівці називають створення інституційної інфраструктури, основною ж помилкою – відмову від своєчасного впровадження накопичувальної системи пенсійного страхування – другого рівня.¹

Розвиток накопичувального пенсійного страхування в перспективі не лише дозволить зміцнити фінансову стабільність та соціальну справедливість пенсійної системи, а й стане фактором зростання доходів пенсіонерів та посилення їх особистої відповідальності за рівень власного добробуту в майбутньому.

Основними заходами щодо подальшого вдосконалення пенсійної системи України з врахуванням дії зазначених несприятливих зовнішніх та внутрішніх чинників її функціонування, загроз і викликів повинно бути:

– зміцнення солідарної пенсійної системи шляхом:

1) забезпечення зростання доходів бюджету ПФУ через детінізацію оплати праці, розширення бази оподаткування єдиним соціальним внеском, створення сприятливих умов для розвитку підприємництва та збільшення доходів громадян, зменшення безробіття;

2) оптимізації видатків бюджету ПФУ, зокрема, шляхом запровадження єдиних підходів у розрахунку пенсій для всіх категорій осіб; забезпечення фінансування управлінських видатків Пенсійного фонду з Державного бюджету України;

¹Федоренко А. Поява другого рівня пенсійної системи – подвійний стимул до розвитку ринку недержавних пенсійних фондів / А. Федоренко // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 81. – С. 18.

- якнайскоріше запровадження другого рівня пенсійної системи, розвиток фінансового ринку та його інструментів;
- сприяння розвитку недержавного пенсійного забезпечення, формування механізмів захисту пенсійних заощаджень громадян від втрати та знецінення, зміцнення довіри до недержавних пенсійних фондів.

РОЗДІЛ II

ПРАКТИКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

2.1. Моніторинг акумулювання доходів бюджету Пенсійного фонду України

Реалізація місії державного пенсійного страхування в Україні передбачає акумулювання необхідних для цього фінансових ресурсів. Як вже було зазначено у попередніх підрозділах, в умовах реформування пенсійної системи, помітно зростає роль державного пенсійного страхування у забезпечення добробуту суспільства. Це проявлялося у суттєвому збільшенні розмірів мінімальних пенсійних виплат, а також у значному зростанні середнього розміру пенсій. Зрозуміло, що зростаючі обсяги пенсійних виплат потребували адекватного збільшення фінансових ресурсів Пенсійного фонду України.

За період активного реформування пенсійної системи нашої держави обсяг фінансових ресурсів, що акумульовані в державному пенсійному страхуванні збільшився майже у 10 разів. Так, якщо сукупні доходи Пенсійного фонду України в 2003 р. становили 22,5 млрд. грн., то в 2012 р. вони вже дорівнювали 222,6 млрд. грн., або в 9,9 рази більше (рис. 2.1). В цей період ланцюговий темп зростання доходів коливався від 105,4% у 2006 р. до 175,0% у 2005 р. (рис. 2.2). Це ще раз підтверджує велику амплітуду коливань темпів зростання доходів Пенсійного фонду України. Різкі зміни динаміки доходів справляють негативний вплив на економічну систему країни та підриває стабільність державних фінансів.

Нестабільність динаміки доходів Пенсійного фонду України проявляється не лише у різких коливаннях абсолютної величини доходів, але й їхнього співвідношення до ВВП. Як видно з рис. 2.1, впродовж досліджуваного періоду зазначений показник зріс із 10,0% у 2003 р. до 18,5% у 2008 р. тобто впродовж п'яти років частка суспільних ресурсів, які перерозподіляються через Пенсійний фонд України зростає майже вдвічі. Доволі показовим прикладом нестабільності доходів є подальше їх

суттєве скорочення в наступні роки. Так, співвідношення доходів до ВВП у 2010 р. скоротилося на 0,5 відсоткового пункту, в 2011 р. – ще на 1,7 відсоткового пункту, а в 2012 – ще на 0,3 відсоткового пункту (див. рис. 2.2.). Це свідчить про відсутність стратегічного планування на не стійкість реальних пріоритетів розвитку державного пенсійного страхування в період реформування пенсійної системи.

Аналіз динаміки доходів Пенсійного фонду України в період реформування пенсійної системи дає змогу зробити загальний висновок про те, що механізм формування доходів строго підпорядкований практиці здійснення пенсійних виплат. Це підтверджує порівняння даних із рис. 2.1 та рис. 2.2. З одного боку така практика є цілком природною, оскільки наявні пенсійні виплати зумовлюють передбачені пенсійні внески учасників державного пенсійного страхування. Проте з іншого боку рівність надходжень і видатків пенсійного фонду не дає змоги сформувати навіть мінімальні резерви. З рис. 2.1 чітко видно, що обсяг залишку коштів Пенсійного фонду України на початок року є мінімальним (станом на початок 2012 р. він становив 1,4 млрд. грн., або 0,1% від сукупних річних надходжень). Відсутність резервів у Пенсійному фонді України позбавляє його мінімальної гнучкості та різко підвищує ризики його стабільної фінансової діяльності.

З метою виконання важливих функцій, покладених на Пенсійний фонд України, держава наділяє його широкими повноваженнями щодо мобілізації необхідних ресурсів. У чинному законодавстві України визначено джерела формування коштів Пенсійного фонду:

- 1) страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, крім частини внесків, що спрямовується до Накопичувального фонду;
- 2) інвестиційний дохід, який отримується від інвестування резерву коштів для покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду в майбутніх періодах;
- 3) кошти державного бюджету та цільових фондів, що перераховуються до Пенсійного фонду у випадках, передбачених цим Законом;
- 4) суми від фінансових санкцій, застосованих відповідно до цього Закону та інших законів до юридичних та фізичних осіб за порушення встановленого порядку нарахування, обчислення і сплати страхових внесків та використання коштів Пенсійного фонду, а також суми

адміністративних стягнень, накладених відповідно до закону на посадових осіб та громадян за ці порушення;

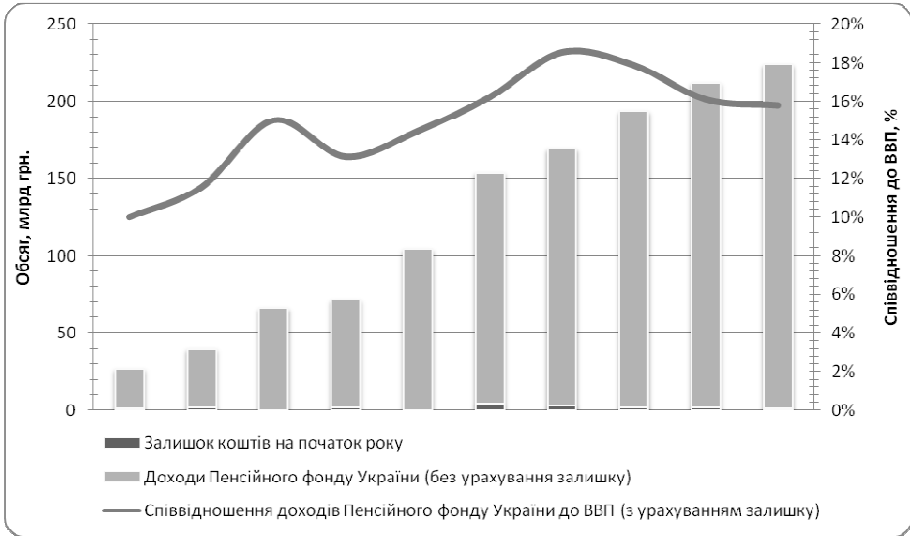


Рис. 2.1. Обсяг доходів Пенсійного фонду України, залишку коштів на початок року та співвідношення ресурсів Пенсійного фонду України до ВВП у 2003–2012 рр.¹

- 5) благодійні внески юридичних та фізичних осіб;
- 6) добровільні внески;
- 7) інші надходження відповідно до законодавства.²

Власні доходи Пенсійний фонд України одержує від розмежування єдиного соціального внеску. Чинним законодавством передбачено, що його платниками, зокрема, є: роботодавці; працівники; фізичні особи, які виконують роботи (надають послуги) за цивільно-правовими договорами; фізичні особи-підприємці; особи, які забезпечують себе роботою самостійно; громадяни, які працюють в юридичних особах резидентів

¹ Складено на основі Інформація про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2012 рік : [Електронний ресурс] : Режим доступу : / http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=210010&cat_id=94750.

² Закон України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” № 1058-VI від 9 липня 2003 р. Зі змінами і доповненнями станом на 12.03.2011 р. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1058-15>.

України – закордоном або нерезидентів – в Україні; особи, які працюють на виборних посадах в органах влади; працівники воєнізованих формувань; військовослужбовці та інші категорії застрахованих осіб. Як видно з табл. 2.1 найбільші ставки єдиного соціального внеску передбачені для роботодавців і становлять залежно від класу професійного ризику від 36,76% до 49,7%. Встановлений єдиний соціальний внесок є одним з найбільших у світі, а зважаючи на те, що до його складу не включено збору на медичне страхування, можна стверджувати про надмірне навантаження фонду оплати праці в нашій державі. Великий розмір єдиного соціального внеску переважно зумовлений значними потребами Пенсійного фонду України в залученні необхідних фінансових ресурсів, частка відрахувань до якого у складі згаданого внеску становить 85,533% (див. табл. 2.1).

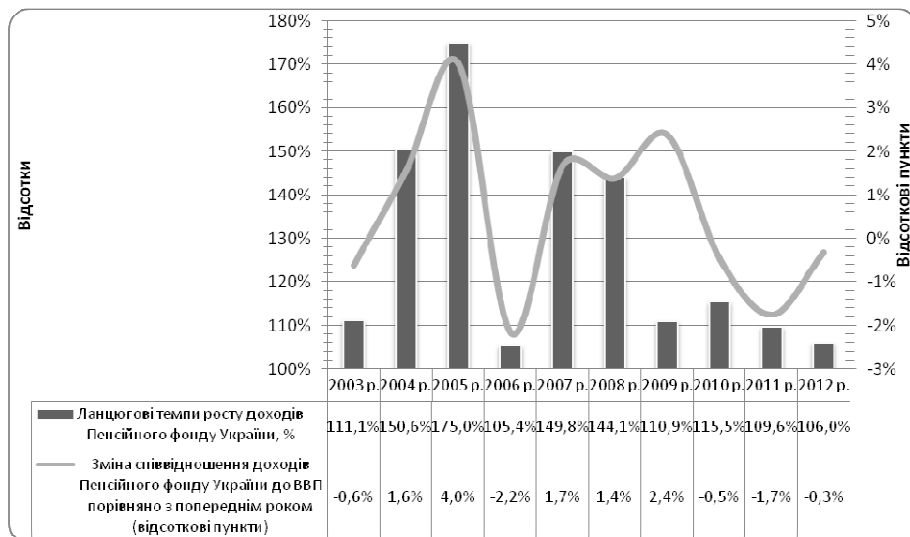


Рис. 2.2. Ланцюгові темпи росту доходів Пенсійного фонду України та зміна співвідношення доходів Пенсійного фонду України до ВВП у 2003–2012 рр.¹

¹ Складено на основі Інформація про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2012 рік : [Електронний ресурс] : Режим доступу : / http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=210010&cat_id=94750.

Таблиця 2.1

**Ставки єдиного соціального внеску та його частка,
що спрямовується на загальнообов'язкове державне пенсійне
страхування, який сплачують різні суб'єкти соціального страхування
(станом на 01.09.2013 р.)¹**

№ з/п	Назва платника єдиного соціального внеску	Ставка єдиного соціального внеску	Частка, що спрямовується на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування	Відрахування на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування відносно бази нарахування
1	Роботодавці (залежно від класу професійного ризику)	36,76%-49,7%	85,533%	31,442%-42,51%
2	Працівники	3,6% 6,1%*	85,533%	3,0792% 5,2175%*
3	Фізичні особи, які виконують роботи (надають послуги) за цивільно-правовими договорами	2,60%	85,533%	2,224%
4	Фізичні особи-підприємці	34,7%	95,6772%	33,2%
5	Особи, які забезпечують себе роботою самостійно	34,7%	95,6772%	33,2%
6	Громадяни, які працюють в юридичних особах резидентів України – закордоном або нерезидентів – в Україні	3,6	85,533%	3,0792%
7	Особи, які працюють на виборних посадах в органах влади	3,6	85,533%	3,0792%
8	Працівники воєнізованих формувань	3,6	85,533%	3,0792%
9	Військовослужбовці	2,6	94,3694%	2,4636%
10	Батьки-вихователі дитячих будинків сімейного типу	–	–	–
11	Особи, які отримують допомогу по тимчасовій втраті працездатності	2,0	85,533%	1,7107%
12	Особи, які проходять строкову військову службу у Збройних Силах України	–	–	–
13	Особи, які отримують допомогу по догляду за дитиною по досягненню нею трирічного віку	–	–	–
14	Один з непрацездатних батьків, усиновителів, опікун, піклувальник, які фактично здійснюють догляд за дитиною-інвалідом	–	–	–

* – для осіб, які працюють на посадах, робота на яких зараховується до стажу, що дає право на одержання спеціальних пенсій.

¹ Складено на основі Закону України “Про державну службу” від 17.11.2011 р. № 4050-VI : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/print1329866308695479>.

Ставка єдиного соціального внеску, яка застосовується до найманих працівників є набагато меншою – 3,6%. Слід зазначити, що особи, які працюють на посадах, робота на яких зараховується до стажу, що дає право на одержання спеціальних пенсій сплачують значно вищий розмір єдиного соціального внеску – 6,1%. При цьому частка відрахувань на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування становить також 85,533%. Встановлена підвищена ставка утримань із заробітної плати для цих осіб порівняно з звичайним його розміром свідчить про наявність потенціалу для поступового підвищення ставок єдиного соціального внеску, які сплачують працівники з метою підвищення їх ролі у державному пенсійному страхуванні, забезпечення більшого розуміння населенням особливостей функціонування пенсійного страхування та зменшення навантаження щодо сплати єдиного соціального внеску для роботодавців. Крім цього, застосування підвищеної ставки єдиного соціального внеску створює передумови для того, щоб в умовах реформування пенсійної системи удосконалити інститут спеціальних пенсій. В перспективі це дало б змогу посилити страхові принципи формування цього виду пенсій та зменшити асигнування з Державного бюджету України на їх виплату.

Як видно з табл. 2.1, фізичні особи-підприємці та особи, які забезпечують себе роботою самостійно сплачують єдиний соціальний внесок за ставкою 34,7%, з яких на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування скеровується 95,6772% (див. табл. 2.1). Варто звернути увагу, що створення ефективної системи сплати внесків самозайнятими особами було одним із найважливіших завдань пенсійної реформи. Впродовж значного періоду часу в нашій державі застосовували спрощені механізми нарахування внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, наслідком чого було застосування фіксованих внесків, які були значно меншими, ніж це передбачено загальними правилами нарахування відповідних внесків. Логічною підставою для функціонування пільгових режимів сплати внесків самозайнятими особами було розуміння економічної природи самостійного заняття певною справою. В цьому разі можна спостерігати певне поєднання рис найманої праці та функцій роботодавця. В цьому разі особа не звертається за допомогою до держави для надання роботи, в свою чергу, держава позбавляється необхідності створення нових робочих місць, а також в особи суттєво звужуються підстави для одержання матеріальної допомоги з

бюджету. При цьому важливо, що зазначити, в демократичній країні, самостійну діяльність осіб у ринковій системі дуже складно контролювати фіскальними органами

Крім важливого соціального значення, у сучасній економіці мале підприємництво відіграє також важливу роль. Зважаючи на це, виникають передумови для створення спрощеного режиму оподаткування та сплати внесків на соціальне страхування для самозайнятих осіб. В Україні до 01.01.2011 р. застосовувався спрощений режим оподаткування таких суб'єктів, відповідно до якого розмір єдиного податку становив від 20 до 200 грн., з яких 42% перераховували до Пенсійного фонду України. Починаючи з 01.01.2011 р. сплата єдиного податку не звільняла від сплати єдиного соціального внеску, а самозайняті особи повинні були його сплачувати на загальних засадах залежно від величини видатків на оплату парці. Таким чином, загальна сума обов'язкових платежів, які сплачували самозайняті особи після проведених змін становила від 334 грн. до 14,1 тис. грн.¹ Уніфікація підходів до сплати єдиного соціального внеску роботодавцями та самозайнятими особами та реформування податкової системи призвели до зменшення кількості фізичних осіб підприємців та самозайнятих осіб через неспроможність сплати податків. Так, за 2010 рік чисельність фізичних осіб-підприємців зменшилася з 4223,5 тис. осіб до 2814,5 тис. осіб, а за 2011 р. чисельність скоротилася до 2371,4 тис. осіб.² Кількість реальних робочих місць у малому бізнесі впродовж 2011 р. зменшилася на 1,5 млн. (близько 25% всіх існуючих на той момент робочих місць у цьому сегменті), за підсумками 2011 року ще 15% робочих місць скоротили юридичні особи та 25% – фізичні особи-підприємці, що знаходились на спрощеній системі оподаткування, частина яких пішла в тінь, а частина – зовсім припинила існування.³

Отже, зміни порядку сплати страхових платежів до Пенсійного фонду України фізичними особами-підприємцями та самозайнятими особами не

¹ Макаров В. В. Єдиний податок: умови використання і перспективи розвитку / В. В. Макаров, Н. М. Пилипенко // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – № 2. Т. 1. – С. 123.

² Діяльність суб'єктів малого підприємництва. Статистичний збірник. 2011. – К.: Державна служба статистики України. – 2012. – С. 19.

³ Кміть В. М. Переваги та недоліки спрощеної системи оподаткування в Україні / В. М. Кміть, М. Б. Судомир // Економіка та інноваційний розвиток національного господарства. – 2013. – № 1. – С. 58.

враховували тенденції розвитку ринку праці в нашій державі. Вказані новації мали негативний вплив на розвиток державного пенсійного страхування, оскільки призвели до скорочення чисельності платників відповідних внесків. У таких умовах, на нашу думку, недоцільно було уніфікувати механізм сплати єдиного соціального внеску усіма платниками, а розвивати такий порядок сплати внесків на державне пенсійне страхування, який би передбачав ефективне виконання державним пенсійним страхуванням його функцій. Зважаючи на особливості економічної діяльності фізичних осіб-підприємців і самозайнятих осіб, на нашу думку, доцільно насамперед розвивати щодо цієї категорії працюючих недержавне пенсійне забезпечення та мінімізувати роль держави щодо фінансування пенсій для цієї категорії працюючих у старості. З огляду на це, рекомендуємо звільнити таких осіб від повноцінної сплати єдиного соціального внеску на рівні з роботодавцями, а зберігати певний фіксований платіж за тієї умови, якщо вони сплачують внески на недержавне пенсійне забезпечення, які їм гарантуватимуть належні доходи у старості.

Упродовж досліджуваного періоду формування доходів Пенсійного фонду України відбувалося переважно за рахунок страхових внесків учасників державного пенсійного страхування. Обсяг цих надходжень у 2011 р. становив 133 059,6 млн. грн., що в 7,0 рази більше порівняно з 2002 р. (табл. 2.2). Значно більше впродовж досліджуваного періоду зросли доходи, одержані у вигляді дотації з Державного бюджету на пенсійне забезпечення військовослужбовців, виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами. Такі надходження збільшилися з 2 575,3 млн. грн. у 2002 р. до 40 562,1 млн. грн. у 2011 р., або в 15,8 рази. Слід зазначити, динаміка збільшення власних доходів Пенсійного фонду України та доходів у вигляді дотації з держбюджету на пенсії військовослужбовцям, виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами та інші доходи носила поступальний характер. Як видно з додатка Р, ланцюговий темп росту власних доходів у 2003–2011 рр. перебував у межах 97,9% (2009 р.) – 139,1% (2007 р.). Це свідчить загалом про доволі високий темп зростання власних доходів та обмеженість заходів щодо жорсткого регулювання обсягів цих доходів з метою забезпечення необхідними фінансовими ресурсами політично

Таблиця 2.2

Динаміка надходжень Пенсійного фонду України у 2002–2012 рр.*

млн. грн.

Назва надходжень	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Залишок коштів на початок року	617,2	1 827,8	2 333,6	623,4	2 291,8	481,4	4 330,8	3 504,6	2 226,7	2 199,7	1 394,8
Власні надходження, в т.ч.	19 754,1	22 874,9	31 392,6	42 652,6	54 293,7	75 534,0	101 950,6	99 821,2	119 342,7	139 055,6	157980,4
обов'язкові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування	18 872,7	22 592,6	30 979,7	41 867,6	0,0	74 147,1	98 888,6	95 576,0	113 690,0	135565,3	
інші надходження	881,4	255,1	387,5	785,0	0,0	1 386,9	1 994,0	2 809,2	3 467,9	1 340,4	
Кошти Державного бюджету України, в т.ч.	2 575,3	1 937,3	5 994,9	22 606,6	17 263,0	25 618,5	41 423,7	48 539,0	64 086,5	58 317,2	64 494,1
дотація на пенсійне забезпечення військовослужбовців, виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними програмами	2 575,3	1 937,2	2 594,9	5 054,6	8 303,6	24 237,4	40 256,6	30 145,2	33 124,6	40 562,1	49 170,2
дотація на компенсацію втрат від застосування платниками фіксованого сільгосп податку спеціальної ставки зі сплати відповідного збору	-	-	-	1 207,4	1 669,9	1 381,1	1 167,1	626,2			
Кошти на покриття дефіциту Пенсійного фонду України	-	-		16 344,7	7 289,5			13 770,0	26 595,7	17 755,1	15 323,9
Інші кошти (дотації)			3 400,0								
Кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття	73,9	87,7	95,7	162,8		150,2	11,0	6,7	24,4	90,6	79,7
Кошти Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України	49,6	37,9	77,4	311,1		77,1	102,8	48,8	111,6	90,2	77,5
Позичка з єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів з виплатою пенсій	-	-	-	-	-	2 413,5	6 031,4	17 374,7	7 880,5	12 355,9	
Усього доходів	23 070,1	26 765,6	39 894,2	66 356,5	73 848,5	104 274,7	153 853,7	169 295,0	193 672,4	212 109,2	224026,6

* Складено на основі даних Пенсійного фонду України.

вмотивованих різких коливань розмірів пенсійних виплат. Динаміка надходжень Пенсійного фонду України у вигляді дотації з держбюджету на пенсії військовослужбовцям, виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами є дуже мінливою. Найбільші зміни цього виду надходжень відбулися у 2005 р. (темп росту порівняно з попереднім роком становив 241,3%). Крім цього у двох роках впродовж досліджуваного періоду відбувалося зменшення надходжень від бюджету (у 2003 р. темп росту дорівнював 75,2%, а в 2009 р. – 83,9%). Динаміка такого виду доходів цілком залежить від інтересів парламентарів, які затверджують Державний бюджет України та ухвалюють інші законодавчі акти. Ця залежність проявляється у адміністративних рішеннях, щодо визначення як розмірів пенсійних виплат, які передбачають участь державного бюджету у їхньому фінансуванні, так і величини дотації з бюджету.

Найбільш різкі зміни у динаміці надходжень Пенсійного фонду України стосувалися зовнішніх джерел фінансування його дефіциту. Залучення коштів державного бюджету до Пенсійного фонду України на покриття його дефіциту вперше з початку активного реформування пенсійної системи відбулося в 2005 р. у розмірі 16 344,7 млн. грн. В наступному році розмір таких доходів було зменшено більше, ніж удвічі – до 7 289,5 млн. грн. (темп росту становив 44,6% порівняно з попереднім роком). У 2007 р. кошти державного бюджету для покриття дефіциту Пенсійного фонду України залучено не було, однак, з цього року було започатковано нову практику – одержання позичок з єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів з виплатою пенсій. У 2007 р. таким чином було залучено до Пенсійного фонду України 2 413,5 млн. грн., а максимальний розмір такої позички становив у 2009 р – 17 374,7 млн. грн. Слід зазначити, що залучення Пенсійним фондом України позичок з єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів з виплатою пенсій у 2009–2011 рр. супроводжувалося одночасним одержанням з Державного бюджету України коштів на покриття дефіциту Пенсійного фонду України. Таким чином у 2009 р. було одержано 13 770,0 млн. грн. доходів Пенсійного фонду України, у 2010 р. – 26 595,7 млн. грн., а в 2011 р. – 17 755,1 млн. грн. Залучення значних обсягів фінансових ресурсів для покриття дефіциту Пенсійного фонду України, на нашу погляд, не було зумовлено заходами

щодо реформування пенсійної системи. В умовах високої політичної конкуренції було різко збільшено пенсійні виплати. Джерелом виплати таких підвищених пенсій фактично слугували ресурси державного бюджету залучені для покриття дефіциту Пенсійного фонду України. Натомість системні проблеми формування необхідних власних ресурсів залишилися не вирішеними.

Дослідження практики формування доходів Пенсійного фонду України дає змогу зробити висновок про несистемність цього процесу. У своїй діяльності щодо формування необхідних доходів зазначений фінансовий інститут орієнтується перш за все на вирішення гострих поточних проблем. При цьому, не вирішеними зазвичай залишаються завдання щодо оптимізації дохідної частини бюджету Пенсійного фонду України поставлені у процесі реформування пенсійної системи.

Нерівномірна динаміка різних джерел доходів призвела до різких змін у структурі доходів Пенсійного фонду України. Частка найважливішої складової його доходів – власних доходів за період реформування пенсійної системи скоротилася з 85,6% у 2002 р. до 70,5% у 2012 р. (рис. 2.3). Це відбулося насамперед за рахунок стрімкого розширення обсягів коштів, залучених для на покриття дефіциту Пенсійного фонду України. У 2012 р. частка коштів державного бюджету, одержаних на покриття дефіциту Пенсійного фонду України становила 6,8% від усіх його доходів. Варто звернути увагу, що такі зміни в структурі дохідної частини бюджету Пенсійного фонду України відбувалися в умовах суттєвого зменшення частини коштів, які перебували у залишку на початок року. Отже, зміни у структурі доходів Пенсійного фонду України насамперед були спричинені необхідністю фінансового забезпечення зростаючих потреб для здійснення підвищених пенсійних виплат.

Впродовж досліджуваного періоду можна чітко спостерігати певну інерційність у власних доходах Пенсійного фонду України, що спостерігається менших значеннях ланцюгових темпів зростання порівняно з іншими джерелами доходів. Таким чином радикальні заходи щодо суттєвого підвищення пенсійних виплат не супроводжувалися адекватними діями щодо удосконалення дохідної частини бюджету Пенсійного фонду України. Системні недоліки у цій сфері, зокрема, великий за розмірами тіньовий сектор економіки, поширена практика нелегальної виплати заробітної плати, низький рівень оплати парці в економіці, недосконалість

системи контролю за сплатою внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування залишалися невирішеними. В таких умовах балансуєчими джерелами надходжень слугували асигнування з Державного бюджету України. Це свідчить про відсутність будь яких внутрішніх резервів Пенсійного фонду України



Рис. 2.3. Структура надходжень Пенсійного фонду України у 2002–2012 рр.¹

Отже можна зробити висновок про вразливість фінансового становища Пенсійного фонду України. Незважаючи на те, що одним із завданням реформування пенсійної системи України було застосування страхових внесків адекватних пенсійним виплатам, упродовж досліджуваного періоду спостерігалися протилежні тенденції. В даний час страхові платежі забезпечують лише близько двох третин доходів Пенсійного фонду України.

¹ Складено на основі: Інформація про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2012 рік : [Електронний ресурс] : Режим доступу : / http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=210010&cat_id=94750..

В таких умовах його фінансове становище цілком залежить від повноти надходжень коштів від зовнішніх джерел – Державного бюджету України та єдиного казначейського рахунку. Таким чином, відсутність системного підходу до регулювання видатків і доходів Пенсійного фонду України в період пенсійної реформи не лише не зменшило дію внутрішніх чинників реформування пенсійної системи, а призвело до їх зростання.

В новітньому періоді функціонування системи мобілізації доходів Пенсійного фонду України відбулися важливі зміни в механізмі розподілу єдиного соціального внеску. З 01.01.2013 р. розподіл єдиного соціального внеску здійснюється на основі однакових відсотків розподілу. Слід зазначити, що до цього часу єдиний соціальний внесок сплачений роботодавцями розподілявся між інститутами соціального страхування в різних пропорціях залежно від рівня професійного ризику. Так, наприклад, для першого класу професійного ризику виробництва частка відрахувань єдиного соціального внеску, ставка якого дорівнювала 36,76%, на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування становила 90,3156%, для двадцятого класу – 89,3153% (при встановленій ставці єдиного соціального внеску – 37,17%), а для сорокового – 87,3914% (при встановленій ставці єдиного соціального внеску – 37,99%). Таким чином, було забезпечено однакову величину часток єдиного соціального внеску, що спрямовується на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування та інші види соціального страхування за винятком загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійного захворювання, що спричинили втрату працездатності. Заявленою метою реформування єдиного соціального внеску були складнощі його адміністрування зумовлені великою кількістю рахунків для його зарахування (88 рахунків), що суперечило самій ідеї запровадження єдиного соціального внеску.

Запровадження єдиних пропорцій розподілу єдиного соціального внеску для усіх класів професійного ризику виробництва призвело до того, реальний розмір відрахувань від єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, які сплачують роботодавці став відрізнятися у різних юридичних осіб, залежно від класу професійного ризику виробництва. Так, роботодавці, які належать до першого класу, сплачують єдиний соціальний внесок у розмірі 36,76%, з яких 85,533% перераховують до Пенсійного фонду України (це становить 31,44193% від величини бази нарахування єдиного соціального внеску). Для

роботодавців, які належать до сорокового класу ризику ставка єдиного соціального внеску становить 37,99%, з яких також 85,533% перераховують до Пенсійного фонду України (це становить вже 32,494% від величини бази нарахування єдиного соціального внеску). Вказані новації ще більше погіршили стан прозорості управління єдиним соціальним внеском, а останній ще більше набув ознак податкового платежу.

У зв'язку з наявністю значних проблем у формуванні необхідних доходів Пенсійного фонду України, у 1998 р. було ухвалено Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо погашення заборгованості з виплати пенсій” № 957/98. У зазначеному документі з метою забезпечення погашення заборгованості з виплати пенсій та збільшення надходжень до Пенсійного фонду України передбачено тимчасово, на період до повного погашення заборгованості з виплати пенсій запровадити низку спеціальних зборів. Зокрема, було встановлено, що підприємства і організації, які здійснюють роздрібну торгівлю ювелірними виробами, повинні сплачувати збір на обов'язкове державне пенсійне страхування у розмірі 3% вартості реалізованих ювелірних виробів із золота (крім обручок). Крім цього, передбачалося, що платники збору на обов'язкове державне пенсійне страхування, сплачують також збір на обов'язкове державне пенсійне страхування у розмірі однієї копійки з однієї гривні при здійсненні кожної операції з купівлі-продажу валют. В указі було закріплено положення відповідно до якого при відчуженні легкових автомобілів підприємства, установи та організації всіх форм власності та фізичні особи мають сплачувати збір на обов'язкове державне пенсійне страхування в розмірі ста гривень за кожний автомобіль.¹

Пізніше було змінено порядок сплати цього збору, а саме: залежно від вартості автомобіля було передбачено такі ставки – 3% – якщо об'єкт оподаткування не перевищує 165 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня звітного року; 4% – якщо об'єкт оподаткування перевищує 165, але не перевищує 290 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня звітного року; 5% – якщо об'єкт оподаткування перевищує 290 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня звітного року. На законодавчому рівні було також запроваджено

¹ Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо погашення заборгованості з виплати пенсій” № 957/98 від 31.08.1998 р. : [Електронний ресурс] : Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/957/98.

збір з операцій придбання (купівлі-продажу) нерухомого майна, які повинні сплачувати усі юридичні та фізичні особи, які здійснюють відповідні операції у розмірі 1% від вартості об'єкта нерухомого майна. Також у законодавством було запроваджено збір з користування та надання послуг стільникового рухомого зв'язку, розмір якого визначався на рівні 7,5% від вартості будь-яких послуг стільникового рухомого зв'язку, сплачена споживачами цих послуг оператору.¹

Запровадження спеціальних зборів на державне пенсійне страхування з господарюючих суб'єктів справило позитивний вплив на формування доходів Пенсійного фонду України та, відповідно, вирішення проблеми з невплатою пенсій. Незважаючи на те, що в Указі Президента України, яким було запроваджено ці збори було вказано на їхній тимчасовий характер та визначено, що вони запроваджуються лише на період до повного погашення заборгованості з виплати пенсій, на практиці відбувалися лише зміни їх складу та величини сплати. Таким чином, у процесі реформування пенсійної системи, застосовувалися додаткові збори, що відігравали помітну роль у формуванні доходів Пенсійного фонду України. Як видно з рис. 2.4, у 2003 р. обсяг надходжень від цих зборів становив 1 844,1 млрд. грн., а їхнє співвідношення до власних доходів Пенсійного фонду України – 8,1%. Максимального значення обсяг залучених таким чином ресурсів до Пенсійного фонду України досягнув у 2008 р. – 6 497,7 млрд. грн. У наступних роках досліджуваного періоду відбулося стрімке скорочення надходжень коштів в результаті застосування зборів на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій. Так, у 2012 р. обсяг таких доходів становив 3 796,3 млрд., що становило 2,4% власних надходжень Пенсійного фонду України (рис. 2.4, табл. 2.3).

На динаміку надходжень коштів від застосування зборів на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій у період проведення пенсійної реформи визначальний вплив мало декілька чинників. По перше, відбувалися зміни нормативно-правових актів, які регламентують сплату спеціальних зборів. Наприклад, з 2011 р. було скасовано збір з операцій купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти за гривню. Це призвело до зменшення загального обсягу надходжень від

¹ Закон України “Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування” № 400/97 від 26.06.1997 р. : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/400/97-%D0%B2%D1%80>.

спеціальних зборів. По друге, відбувалися значні коливання на відповідних сегментах ринкової системи, що знайшло відображення на змінах обсягів бази нарахування зазначених внесків. Так, у період гострої фінансово-економічної кризи у 2008–2009 рр. відбулося різке падіння продажів автомобілів та зменшення операцій купівлі-продажу нерухомого майна через що відбулося стрімке скорочення надходжень Пенсійного фонду України від відповідних зборів.

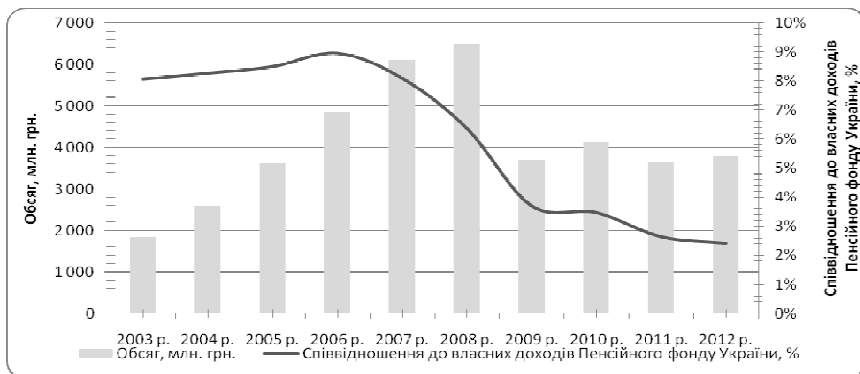


Рис. 2.4. Динаміка обсягів зборів на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій та їхнього співвідношення до власних доходів Пенсійного фонду України в 2003–2012 рр.¹

Аналізуючи практику застосування спеціальних зборів на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій, варто зазначити, що вона припала на період наявності дефіциту Пенсійного фонду України. З року в рік не він неспроможний своїми доходами забезпечити потреби у видатках а запровадження додаткових джерел надходжень дало змогу пом'якшити наявну проблему його збалансованості. З огляду на це, на нашу думку, варто позитивно оцінити практику запровадження додаткових джерел наповнення Пенсійного фонду України на стабільній основі.

¹ Складено на основі Інформація про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2012 рік : [Електронний ресурс] : Режим доступу : / http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=210010&cat_id=94750.

Таблиця 2.3

Динаміка надходжень до Державного бюджету України зборів, що перераховують до Пенсійного фонду України у 2003–2012 рр.¹

млн. грн.

Назва надходжень	Збір з операцій купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти за гривню	Збір з торгівлі ювелірними виробами із золота (крім обручок), платини і дорогоцінного каміння	Збір при відчуженні легкових автомобілів	Збір з виробництва та імпорту тютюнових виробів	Збір з операцій придбання (купівлі-продажу) нерухомого майна	Збір з користування та надання послуг стільникового рухомого зв'язку	Всього
2003 р.	903,8	8,1	361,6	208,4	124,9	237,3	1 844,1
2004 р.	1 582,1	11,0	445,9	–	212,6	343,3	2 594,9
2005 р.	2 112,8	15,1	615,1	–	285,1	594,9	3 623,0
2006 р.	2 444,7	20,7	988,0	–	467,5	941,4	4 862,3
2007 р.	2 661,0	27,2	1 649,9	–	620,6	1 159,7	6 118,5
2008 р.	2 358,8	37,4	2 103,7	–	584,0	1 413,6	6 497,7
2009 р.	1 054,2	35,0	982,5	–	397,6	1 226,3	3 695,6
2010 р.	1 005,1	36,5	1 279,1	–	459,5	1 358,0	4 138,2
2011 р.	–	43,9	1 688,9	–	518,4	1 407,3	3 658,6
2012 р.	–	39,9	1 669,6	–	655,0	1 431,8	3 796,3

З іншого боку, додаткове оподаткування окремих операцій містить у собі ризик справляти негативний вплив на економічні процеси, який значно переважатиме весь позитив від додаткового наповнення коштами Пенсійного фонду України. Поділяємо думку вчених стосовно негативного впливу застосування збору з операцій купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти за гривню на активність інвестиційної діяльності в державі.² Через негативний вплив на інвестиційний клімат в нашій державі, починаючи з 2011 р. вказаний збір перестали стягувати в Україні.

Підсумовуючи сказане вище, зазначимо, що формування додаткових доходів Пенсійного фонду України в умовах неспроможності покрити необхідні видатки за допомогою страхових внесків та наявності перманентного дефіциту його бюджету мало позитивний вплив на фінансове становище Пенсійного фонду України та його фінансову стабільність.

¹ Складено на основі Інформація про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2012 рік : [Електронний ресурс] : Режим доступу : / http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=210010&cat_id=94750.

² Джуччі Р. Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування з операцій купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти: Час скасувати // Рікардо Джуччі, Віталій Бігдай. – К.: ІЕДПК. – 2006. –С.1-4.

Зважаючи на перспективи формування доходів і видатків Пенсійного фонду України в майбутньому, на нашу думку, доцільно продовжити практику застосування спеціальних зборів до Пенсійного фонду України із суб'єктів господарювання. При цьому доцільно залучати до його фінансування ресурси тих категорій осіб, які уникають сплати передбачених чинним законодавством податків, а також внесків до Пенсійного фонду України. У цьому контексті набуває актуальності пропозиція щодо необхідності оподаткування багатства в Україні. Саме надходження від таких податків, на наш погляд, мають стати додатковим джерелом формування доходів Пенсійного фонду України.

В останні роки досліджуваного періоду загострилися проблеми з належним наповненням фінансовими ресурсами бюджету Пенсійного фонду України. В таких умовах органи державного управління вдавалися до залучення коштів єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів бюджету Пенсійного фонду України. Для таких цілей 01.12.2010 р. було ухвалено Постанову Кабінету Міністрів України № 1080 “Про затвердження Порядку покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України, пов’язаних з виплатою пенсій”.¹ Постанова надає широкі повноваження Казначейству щодо кредитування Пенсійного фонду України за рахунок ресурсів єдиного казначейського рахунку. Так, згідно Порядку покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України, пов’язаних з виплатою пенсій, затвердженого цією Постановою Пенсійному фонду позики надаються лише за рахунок вільних коштів єдиного казначейського рахунку з обов’язковим урахуванням спроможності органів Казначейства своєчасно та у повному обсязі забезпечувати виконання платіжних доручень розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів. Проте, як свідчить вітчизняний досвід, у більшості випадків з метою недопущення заборгованості по виплатах пенсій, позички надаються і тоді, коли на єдиному казначейському рахунку залишається фактично недостатньо коштів, які не забезпечують навіть видатки державного та місцевих бюджетів. Це створює соціальну напругу, в першу чергу, в органах місцевого

¹ Постанова Кабінету Міністрів України № 1080 від 01.12.2010 р. “Про затвердження Порядку покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України, пов’язаних з виплатою пенсій” : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1080-2010-%D0%BF>.

самоврядування, які, маючи на своїх рахунках кошти, не можуть вчасно розрахуватись за одержані товари, роботи, послуги.¹

Причиною цієї ситуації переважно є неспроможність Пенсійного фонду вчасно і в повному обсязі погашати позички, отримані на покриття тимчасових касових розривів. Не дивлячись на те, що чинним порядком чітко передбачено, що позика надається на умовах її погашення до кінця поточного бюджетного періоду без нарахування відсотків за її користування, на практиці ця норма часто не виконується. Так, в кожному із років, у якому надавалися короткострокові позички Пенсійному фонду України за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку, станом на кінець року залишалася непогашена заборгованість. Найбільший розмір непогашених позик, одержаних впродовж одного року був у 2009 р. – 17 374,7 млн. грн., або 10,3% усіх надходжень Пенсійного фонду України 2009 р. (рис. 2.5).

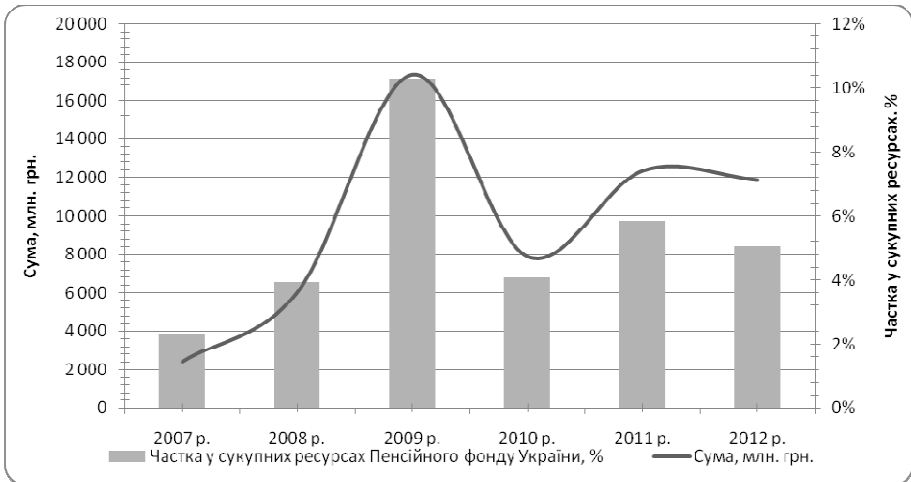


Рис. 2.5. Динаміка непогашених позик Пенсійного фонду України одержаних з єдиного казначейського рахунку одержаних у відповідному бюджетному році у 2007–2012 рр.²

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України)” : [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47970.

² Складено на основі Інформація про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2012 рік : [Електронний ресурс] : Режим доступу : / http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=210010&cat_id=94750.

У 2012 р. Пенсійний фонд України не повернув 11 885,1 млн. грн. кредитних ресурсів, одержаних з єдиного казначейського рахунку, а загальна сума неповернутих коштів, що були залучені з єдиного казначейського рахунку для виплат пенсій і допомоги, зросла з початку 2012 року на 31,9% до 49 120,4 млн. грн.¹ Слід зазначити, що стрімке зростання заборгованості Пенсійного фонду України відбувалося в 2010 р., коли було списано заборгованість за цією позицією на суму близько 10 млрд. грн.²

Таким чином, механізм формування доходів Пенсійного фонду України та діюча практика фінансування його дефіциту має низку суттєвих недоліків. Найвні недоліки справляють вкрає негативний вплив на фінансову стабільність Пенсійного фонду України, адже доступні джерела фінансування його дефіциту передбачають, зазвичай, залучення короткострокових ресурсів єдиного казначейського рахунку в значних обсягах без достатніх передумов для своєчасного їх повернення. Крім цього, недосконала практика залучення коштів єдиного казначейського рахунку для фінансування короткострокових касових розривів бюджету Пенсійного фонду України (по суті його дефіциту) справляє вкрай негативний вплив на систему касового виконання бюджетів та функціонування бюджетного сектору загалом.

2.2. Єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування – основне джерело фінансових ресурсів державного пенсійного страхування

Однією із основних умов стабільного розвитку системи державного пенсійного страхування є мобілізація фінансових ресурсів, формування та акумуляція яких проводиться через спеціалізовану фінансову установу – Пенсійний фонд України, що забезпечує покриття поточних витрат його бюджету. Уже сам факт, що Фонд створений у період радикальних економічних перетворень, передбачає необхідність в удосконаленні управління його фінансовими ресурсами відповідно до змін ситуації в суспільстві.

¹ Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2012 рік підготовлено департаментом з питань бюджетної політики і затверджено постановою Колегії Рахункової палати. К.: Рахункова палата України, 2013. – С. 40.

² Крюкова С. Екс-голова Держказначейства Тетяна Слюз: Владі потрібно чесно сказати про проблеми з бюджетом / Світлана Крюкова, Сергій Лямець : [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://www.epravda.com.ua/publications/2013/07/4/383689/view_print.

Слід зазначити, що кошти Пенсійного фонду є складовою частиною фінансової системи України, тому Пенсійний фонд розраховує свій бюджет на основі єдиних макроекономічних показників розвитку України (рис. 2.6).

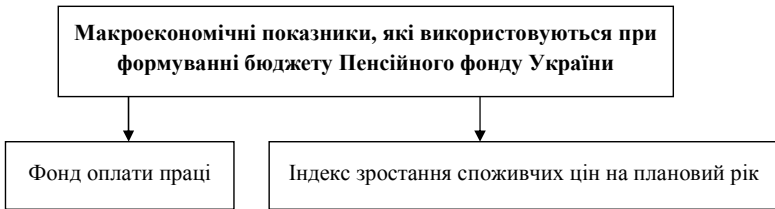


Рис. 2.6. Макроекономічні показники, які використовуються при формуванні бюджету Пенсійного фонду України.¹

При чому, серед основних показників економічного та соціального розвитку України найважливішим при формуванні бюджету Пенсійного фонду України є фонд оплати праці. Разом з цим, під час розрахунків дохідної частини бюджету враховуються індекси зростання споживчих цін, на розміри яких коригуються середні розміри пенсійних виплат.

Загалом важливими чинниками, що впливають на фінансовий стан Пенсійного фонду та характеризують демографічну ситуацію, є кількість працюючого населення (потенційні платники внесків) і кількість пенсіонерів.

Радою з вивчення продуктивних сил України НАН України був розроблений комплексний прогноз демографічного розвитку України з урахуванням даних Всеукраїнського перепису населення. Відповідно до цього прогнозу очікується зростання чисельності населення пенсійного віку на фоні скорочення загальної чисельності мешканців країни та чисельності населення працездатного віку (рис. 2.7).

Отже, фінансові ресурси Пенсійного фонду безпосередньо залежать від стабільної економічної ситуації, подальшого зростання виробничого та трудового потенціалу, вдосконалення системи оплати праці, зокрема, зростання частки заробітної плати у собівартості продукції, збільшення доходів працюючого населення, їх детінізації, повноцінної реалізації норм Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування".

¹ Зайчук Б. О. Пенсійний фонд України. Організаційно-правові та соціально-економічні засади функціонування / Б. О. Зайчук, О. Б. Зарудний, С. Б. Березіна та ін. – К.: АВТ, 2008. – 356 С.

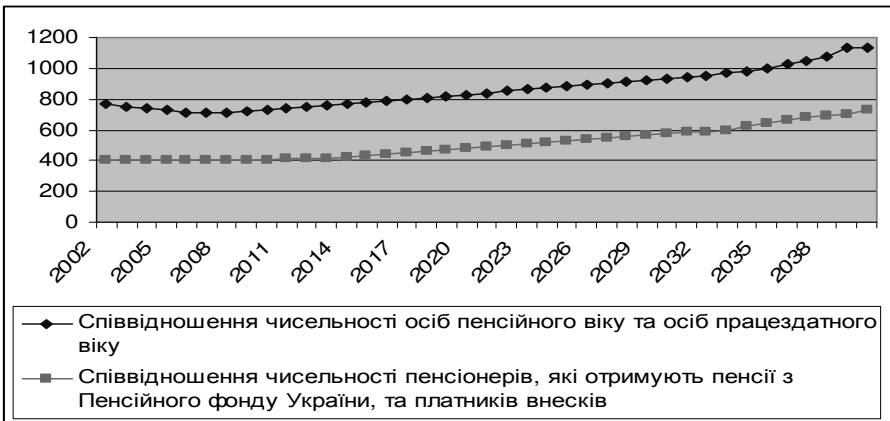


Рис. 2.7. Прогноз демографічного розвитку України впродовж 2002–2038 рр.¹

Загалом дохідна частина бюджету Пенсійного фонду України визначається з урахуванням норм діючого законодавства та результатів аналізу показників виконання бюджету за окремими джерелами надходжень за минулі періоди з виявленням їх тенденції та динаміки. Відтак, за джерелами надходження фінансові ресурси до бюджету Пенсійного фонду можна класифікувати як власні та залучені (рис. 2.8).

Власні фінансові ресурси – це надходження до бюджету Пенсійного фонду у формі обов’язкових і добровільних внесків юридичних та фізичних осіб, надходження від сплати фінансових і штрафних санкцій та іншої діяльності Фонду. Залучені фінансові ресурси – це ресурси, які залучаються до бюджету Пенсійного фонду України з метою забезпечення пенсійних та пов’язаних з ними виплат, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів.

Водночас для поповнення доходів бюджету Пенсійного фонду введено збір на обов’язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій: з операцій продажу ювелірних виробів із золота (крім обручок), платини і дорогоцінного каміння (5%); з операції відчуження легкових автомобілів (3%); з операції купівлі-продажу нерухомого майна (1%); з послуг стільникового рухомого зв’язку (7,5%).

¹ Зайчук Б. О. Пенсійний фонд України. Організаційно-правові та соціально-економічні засади функціонування / Б. О. Зайчук, О. Б. Зарудний, С. Б. Березіна та ін. – К.: АВТ, 2008. – 370 С.

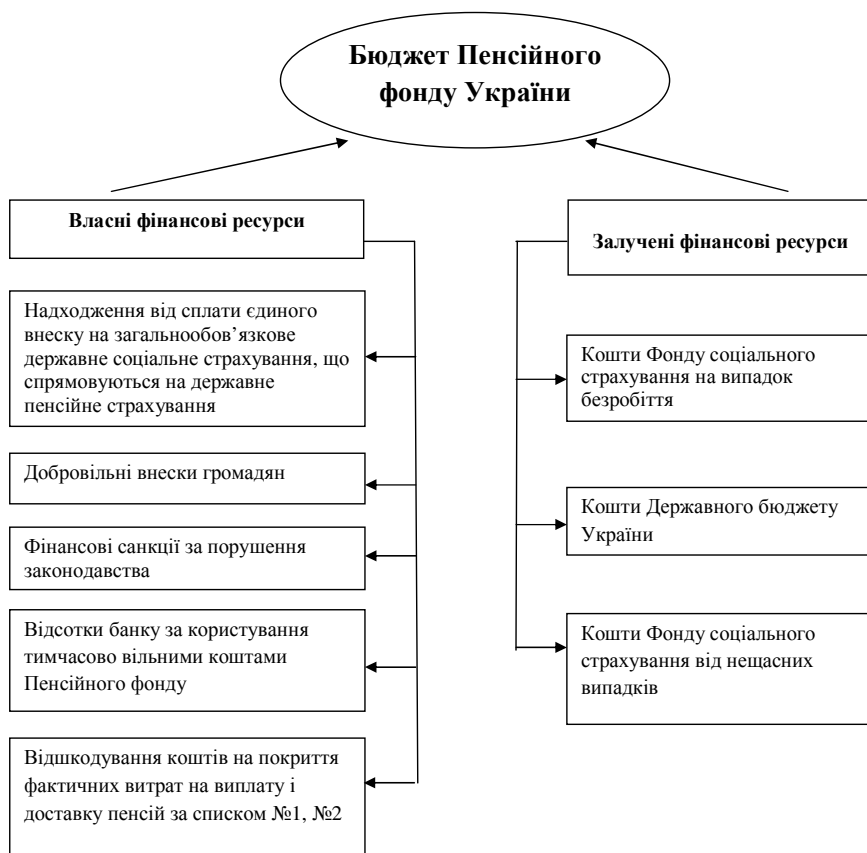


Рис. 2.8. Джерела доходів бюджету Пенсійного фонду України в розрізі власних і залучених коштів

З 1 січня 2011 р. вступив в дію Закон України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” від 08.07.2010 р. № 2464–VI, який визначає правові та організаційні засади забезпечення збору й обліку єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування, умови та порядок його нарахування і сплати та повноваження Пенсійного фонду України як органу, що здійснює його збір та ведення обліку.¹

¹ Закон України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” від 08. 07. 2010 р. – № 2464–VI// Все про бухгалтерський облік. – 2010. – № 82.

У вказаному законі зазначено, що єдиний соціальний внесок – це консолідований страховий внесок, збір якого здійснюється до системи загальнообов’язкового державного соціального страхування в обов’язковому порядку та на регулярній основі з метою забезпечення захисту у випадках, передбачених законодавством, прав застрахованих осіб та членів їх сімей на отримання страхових виплат (послуг) за діючими видами загальнообов’язкового державного соціального страхування.

Звернемо увагу, що збір та ведення обліку єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування здійснюється за принципами:

- законодавчого визначення умов і порядку його сплати;
- обов’язковості сплати;
- законодавчого визначення розміру єдиного внеску та пропорції його розподілу за видами загальнообов’язкового державного соціального страхування;
- прозорості та публічності діяльності органу, що здійснює збір та веде облік єдиного внеску;
- захисту прав та законних інтересів застрахованих осіб;
- державного нагляду за збором та веденням обліку єдиного внеску;
- відповідальності платників єдиного внеску та органу, що здійснює збір та веде облік єдиного внеску, за порушення норм Закону України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування”, а також за невиконання або неналежне виконання покладених на них обов’язків.

Слід зазначити, що загальну суму єдиного соціального внеску акумулює Пенсійний фонд України, який перераховує зібрані кошти на спеціальний рахунок Державного казначейства, до якого сам Пенсійний фонд не має жодного доступу. Казначейство за спеціальною формулою проводить розподіл коштів цього фонду між фондами загальнообов’язкового державного соціального страхування (рис. 2.9).

Разом з тим, на Пенсійний фонд покладено повноваження з ведення єдиного реєстру платників і персоніфікованої бази даних по всіх платниках, доступ до якої мають фонди соціального страхування.

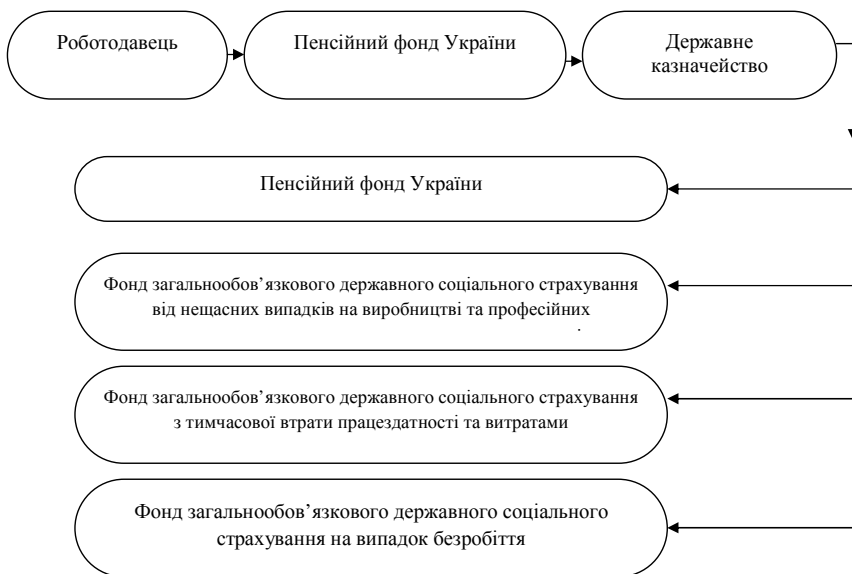


Рис. 2.9. Взаємозв'язок між суб'єктами сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Отже, Пенсійний фонд України веде Державний реєстр загальнообов'язкового державного соціального страхування, що складається з реєстру страхувальників та реєстру застрахованих осіб і призначений для накопичення, зберігання та використання інформації про збирання та ведення обліку єдиного соціального внеску, його платників та застрахованих осіб. Даними цього державного реєстру мають право користуватися всі фонди соціального страхування для виконання покладених на них функцій.

Отже, створено Державний реєстр платників єдиного соціального внеску та введено карту соціального страхування, яка передбачає збереження і використання індивідуальної інформації про отримання застрахованими особами прав у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування. Ці права імітуються у встановленому законодавством порядку у вигляді пластикової або іншого виду картки. Фонди

соціального страхування не ліквідовуються і продовжують виконувати законодавчо визначені функції, крім функції збору страхових внесків.¹

Зауважимо, що на виконання своїх повноважень фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування мають право:

1) безоплатно отримувати від Пенсійного фонду відомості про суми надходжень від сплати єдиного внеску, фінансових санкцій та суми коштів, перерахованих на їхні рахунки, а в разі виявлення розбіжностей – письмову інформацію про причини таких розбіжностей;

2) безоплатно отримувати доступ до баз даних Державного реєстру в порядку, встановленому Пенсійним фондом за погодженням з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Водночас фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування зобов'язані:

1) своєчасно надавати Пенсійному фонду відомості про свої рахунки, відкриті в Державній казначейській службі України для перерахування на них страхових коштів, та завчасно повідомляти про зміну таких рахунків;

2) надавати Пенсійному фонду відомості, необхідні для відкриття рахунків Пенсійним фондом у Державній казначейській службі України відповідно до законодавства.

Отже, фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування та Пенсійний фонд здійснюють обмін інформацією, порядок здійснення якого визначається Пенсійним фондом спільно з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Варто зауважити, що єдиний соціальний внесок не входить до системи оподаткування, і податкове законодавство не регулює порядок його нарахування, обчислення та сплати.

Базу для справляння єдиного соціального внеску зазначено в ч. 1 ст. 7 Закону України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування” від 08. 07. 2010 р. № 2464–VI:

1) нарахована заробітна плата (основна, додаткова, інші заохочувальні та компенсаційні виплати), у тому числі в натуральній формі, що

¹ Закон України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування” від 08. 07. 2010 р. – № 2464–VI// Все про бухгалтерський облік. – 2010. – № 82.

визначаються відповідно до Закону України “Про оплату праці” від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР;

2) винагорода фізичній особі за виконання робіт (надання послуг) за цивільно-правовим договором;

3) оплата перших 5 днів тимчасової непрацездатності за рахунок коштів роботодавця;

4) допомога по тимчасовій непрацездатності;

5) допомоги чи компенсації згідно з законодавством;

6) грошове забезпечення.¹

Кошти, що надходять від сплати єдиного внеску, не можуть зараховуватись до Державного бюджету України, бюджетів інших рівнів та використовуватись на цілі, не передбачені законодавством на загальнообов’язкове державне соціальне страхування.

Зазначимо, що розмір єдиного соціального внеску для кожної категорії платників за видами загальнообов’язкового державного соціального страхування встановлюються з урахуванням того, що вони мають забезпечувати застрахованим особам страхові виплати та соціальні послуги, передбачені законодавством про загальнообов’язкове державне соціальне страхування; фінансування заходів, спрямованих на профілактику страхових випадків; створення резерву коштів для забезпечення страхових виплат та надання соціальних послуг застрахованим особам; покриття адміністративних витрат із забезпечення функціонування системи загальнообов’язкового державного соціального страхування.

Звернемо увагу на те, що єдиний соціальний внесок встановлюється у відсотках до визначеної бази його нарахування (за винятком винагороди за цивільно-правовими договорами) відповідно до класів професійного ризику виробництва, до яких віднесено платників єдиного внеску, з урахуванням видів їх економічної діяльності.

Для платників, які використовують працю найманих працівників із числа осіб льотних екіпажів повітряних суден цивільної авіації (пілоти, штурмани, бортінженери, бортмеханіки, бортрадисти, льотчики-наглядачі) і бортоператорів, які виконують спеціальні роботи в польотах, єдиний

¹ Закон України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” від 08. 07. 2010 р. – № 2464–VI // Все про бухгалтерський облік. – 2010. – № 82.

внесок встановлюється у розмірі 45,96% визначеної бази нарахування для цих осіб.

Варто зауважити, що суб'єкт господарської діяльності, який провадить господарську діяльність у декількох видах економічної діяльності, під час визначення розміру єдиного соціального внеску відноситься до класу професійного ризику виробництва за основним видом його економічної діяльності. Водночас відокремлений підрозділ юридичної особи (філія або представництво), розрахунки з оплати праці якого проводяться нецентралізовано, під час визначення розміру єдиного внеску відноситься до того виду економічної діяльності, якому відповідає його діяльність.

Для підприємств, установ, організацій за працюючих інвалідів єдиний соціальний внесок встановлюється у розмірі 8,41% до визначеної бази нарахування цих осіб. Для працівників-громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які працюють на підприємствах, в установах та організаціях, в інших юридичних осіб; у фізичних осіб-підприємців на умовах трудового договору (контракту); у фізичних осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, розмір єдиного соціального внеску становить 3,6% визначеної бази нарахування. Для найманих працівників-інвалідів, які працюють на підприємствах УТОГ, УТОС, єдиний внесок встановлюється у розмірі 2,85% визначеної бази нарахування єдиного внеску.¹

Єдиний внесок для підприємств та організацій всеукраїнських громадських організацій інвалідів, зокрема товариств УТОГ та УТОС, в яких кількість інвалідів становить не менш як 50% загальної чисельності працюючих, і за умови, що фонд оплати праці таких інвалідів становить не менш як 25% суми витрат на оплату праці, встановлюється у розмірі 5,3% визначеної бази нарахування єдиного внеску.

Єдиний внесок для підприємств та організацій громадських організацій інвалідів, в яких кількість інвалідів становить не менш як 50% загальної чисельності працюючих, і за умови, що фонд оплати праці таких інвалідів становить не менш як 25% суми витрат на оплату праці,

¹ Закон України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” від 08. 07. 2010 р. – № 2464–VI // Все про бухгалтерський облік. – 2010. – № 82.

встановлюється у розмірі 5,5% визначеної бази нарахування єдиного внеску для працюючих інвалідів.

Крім цього, у разі бажання осіб, брати участь на добровільних засадах:

– у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, єдиний внесок встановлюється у розмірі 36,6% визначеної для цієї категорії осіб бази нарахування єдиного внеску;

– у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, які спричинили втрату працездатності, єдиний внесок встановлюється у розмірі 36,21% визначеної для цієї категорії осіб бази нарахування єдиного внеску.

Попри те, у разі бажання зазначених осіб бути застрахованими за всіма видами загальнообов'язкового державного соціального страхування (пенсійним, на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, які спричинили втрату працездатності) єдиний внесок встановлюється у розмірі 38,11% визначеної для цієї категорії осіб бази нарахування єдиного внеску.

Варто зауважити, що рух фінансових ресурсів державного пенсійного страхування достатньо прозорий та контрольований. Їх проходження від платників страхових внесків до отримувачів пенсійних виплат до 01. 01. 2011 р. здійснювалася наступним чином. Платники на місцях перераховували пенсійні внески на рахунки управлінь Пенсійного фонду України, відкриті у ВАТ “Ощадбанк”, звідки кошти на початок наступного дня потрапляли на банківські рахунки Головних управлінь ПФУ в областях.

В першій половині дня кошти з областей надходили на централізований ощадний рахунок Пенсійного фонду України. З рахунків Державного казначейства, перерозподілені Пенсійним фондом України, кошти надходили вже на видаткові рахунки Головних управлінь ПФУ в областях, звідти – на видаткові рахунки районних управлінь. Тобто пенсійні кошти після обліку в Державному казначействі знову поверталися на місця. До кінця робочого дня саме з видаткових рахунків районних управлінь ПФУ вони надходили до центральних відділень поштового зв'язку та до банківських установ (рис. 2.10).

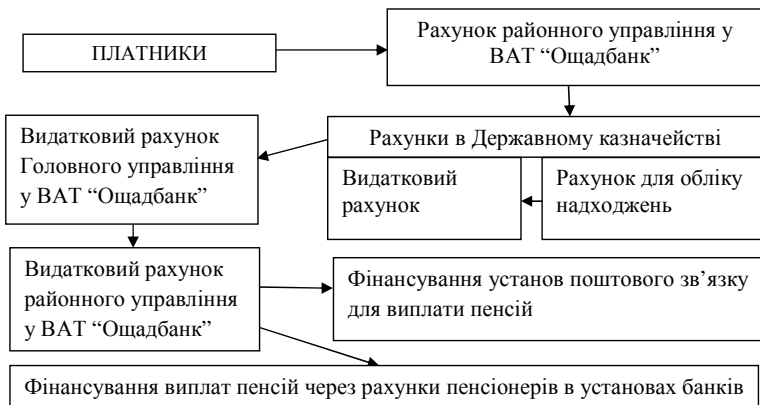


Рис. 2.10. Рух страхових пенсійних внесків у системі органів Пенсійного фонду України до 01.01.2011 р.¹

З 1 січня 2011 р. платники мають бухгалтерські взаєморозрахунки за єдиним внеском на загальнообов'язкове державне соціальне страхування лише з Пенсійним фондом. Схема проходження коштів з Пенсійного фонду України до всіх фондів соціального страхування зображена на рис. 2.11.

Платники сплачують єдиний соціальний внесок через власні рахунки, відкриті в банківських установах, після чого кошти з районів надходять до Державного казначейства України, де сума внеску розщеплюється відповідно до нормативів до всіх фондів соціального страхування.

На рівні районів відкрито рахунки для сплати єдиного соціального внеску (відповідно до 67 класів ризику та за видами утримання коштів для різних груп найманих осіб, які не перераховуються до фондів соціального страхування, проте враховуються для призначення пенсій). Водночас, кожному страхувальнику Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, присвоєно клас професійного ризику виробництва.

¹ Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" № 1058 – IV від 09. 07. 2003 р. // Податки та бухгалтерський облік. – 2003. – № 70.

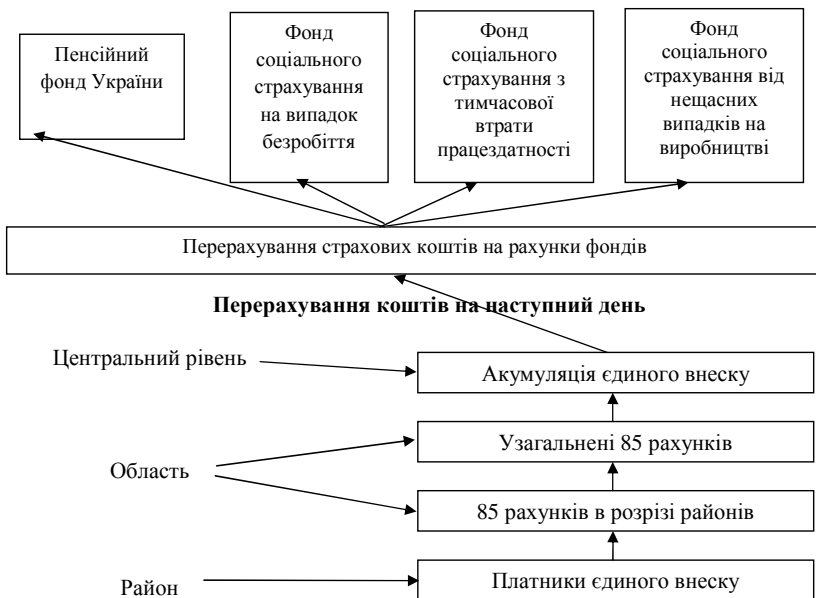


Рис. 2.11. Схема проходження єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування внеску з 01.01.2011 р.

Звернемо увагу на те, що сума єдиного соціального внеску розподіляється за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування пропорційно до сум єдиного внеску (у відсотках). Причому пропозиції щодо змін розміру єдиного внеску та пропорцій його розподілу за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування вносяться Кабінетом Міністрів України одночасно з проектом закону про Державний бюджет України на наступний рік.

Слід зазначити, що після сплати страхувальниками сум єдиного соціального внеску відбувається розподіл коштів між видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, зокрема значна частина їх перерозподіляється на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. Після відповідного розподілу єдиного соціального внеску, пенсійні кошти рухаються як до 01.01.2011 р.

Таким чином, єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування було запроваджено з метою централізації коштів у формі обов'язкових внесків до чотирьох соціальних фондів на рахунках органів Пенсійного фонду України, відкритих в Державній казначейській службі України.

Слід зазначити, що за порушення законодавства про збір та ведення обліку єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування його платники несуть як фінансову так і адміністративну відповідальність (види порушень та розміри штрафних санкцій в розрізі видів правопорушень наведено в табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Види порушень та розміри штрафних санкцій відповідно до Закону України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування”¹

Вид порушення	Розмір штрафу
Штрафні санкції до платника єдиного соціального внеску	
Ухилення від узяття на облік або несвочасне подання заяви про взяття на облік платниками єдиного соціального внеску, на яких не поширюється дія ЗУ “Про державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців” від 15. 05. 2003 р. № 755-IV	170 грн.
Несплата (неперерахування) або несвочасна сплата (несвочасне перерахування) єдиного соціального внеску	10% своєчасно несплачених сум
Донарахування територіальним органом ПФУ або платником своєчасно не нарахованого єдиного соціального внеску	5% такої суми за кожен повний чи неповний базовий звітний період, за який донараховано цю суму, але не більше 50% суми донарахованого єдиного соціального внеску
Неподання, несвочасне подання, подання не за встановленою формою звітності, передбаченої Законом про єдиний соціальний внесок	170 грн.
Неналежне ведення бухгалтерської документації, на підставі якої нараховується єдиний соціальний внесок	Від 136 до 255 грн.
Несплата, неповна сплата або несвочасна сплата суми єдиного соціального внеску одночасно з видачею сум виплат, на які нараховується єдиний соціальний внесок (авансові платежі)	10% своєчасно не сплачених сум
Адміністративна відповідальність	
– порушення порядку нарахування, обчислення і строків сплати єдиного соціального внеску; – неподання, несвочасне подання, подання не за встановленою формою звітності з єдиного соціального внеску – подання недостовірних відомостей, що використовуються в Державному реєстрі загальнообов'язкового державного соціального страхування, іншої звітності та відомостей, передбачених Законом про єдиний соціальний внесок – порушення встановленого порядку використання і здійснення операцій з коштами ПФУ	Від 340 до 510 грн. (за повторне порушення впродовж року – від 510 до 680 грн.)
– несплата або несвочасна сплата єдиного соціального внеску, у тому числі авансових платежів	Від 425 до 850 грн. (за повторне порушення впродовж року – від 1700 до 5100 грн.)
– несплата або несвочасна сплата єдиного соціального внеску, у тому числі авансових платежів, у сумі понад 300 НМДГ	Від 850 до 1700 грн. (за повторне порушення впродовж року – від 1700 до 5100 грн.)

¹ Закон України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування” від 08. 07. 2010 р. – № 2464–VI// Все про бухгалтерський облік. – 2010. – № 82.

Суми пені та штрафів, передбачених законодавством, підлягають сплаті платником єдиного внеску впродовж десяти робочих днів після надходження відповідного рішення. Зазначені суми зараховуються на рахунки органів Пенсійного фонду, відкриті в органах Державного казначейства України для зарахування єдиного внеску. При цьому платник у зазначений строк має право оскаржити таке рішення до органу Пенсійного фонду вищого рівня або до суду з одночасним обов'язковим письмовим повідомленням про це територіального органу Пенсійного фонду, яким прийнято це рішення.¹

Однак запровадження єдиного соціального внеску може призвести до диспропорцій у формуванні і використанні коштів тих чи інших страхових фондів. Не вирішує вище згаданий закон і проблем, пов'язаних з виникненням дефіциту коштів в одного зі страхових фондів і вільних ресурсів іншого. Крім того, запровадження адміністрування соціального страхування на засадах єдиного соціального внеску не супроводжується зменшенням адміністративно-управлінського апарату, а навпаки, тому що єдина система адміністрування потребує створення власного органу управління для координації діяльності фінансових та інформаційних потоків. Разом з тим, централізація коштів є менш прозорою щодо їх витрачання і, що найголовніше, контролю за витратами.

Крім того, гострою є проблема розподілу між органами управління соціальним страхуванням функцій збору, звітності, контролю, формування та ведення реєстру платників, оскільки відбулося відокремлення виконавчих дирекцій фондів від цих функцій. Поряд з тим, має місце зниження ефективності органів управління соціального страхування через послаблення зв'язків у системі внаслідок збільшення тривалості передавання (отримання) інформації.

Разом з тим, до недоліків запровадження єдиного соціального внеску слід віднести:

- повернення від системи соціального страхування до системи соціального забезпечення із жорстким регулюванням державою інститутів соціального захисту, що в умовах ринкової економіки не має економічної основи;

¹ Закон України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування” від 08. 07. 2010 р. – № 2464–VI // Все про бухгалтерський облік. – 2010. – № 82.

- скасування напрацьованої майже 10 років законодавчої бази;
- відмова від страхових принципів і страхового перерозподілу на користь перерозподілу, властивого для податкових систем;
- порушення принципу еквівалентності через втрату зв'язку між розмірами індивідуальних внесків і страхових виплат, унаслідок чого знизиться мотивація до сплати внесків;
- порушення принципу трипартизму в управлінні соціальним страхуванням через методологічну невизначеність ролі та функцій соціальних партнерів;
- прихований перерозподіл фінансових коштів, неминучий для об'єднаних систем;
- непрозорість фінансової системи та спокуса витратити кошти об'єднаної системи на покриття дефіциту окремих видів страхування або дефіциту державного бюджету;
- повернення системи соціального страхування до “котлового” методу збирання страхових внесків, що замість мобілізації коштів може призвести до їх різкого зменшення;
- технічні та розрахункові труднощі підтримки системи персоналізованого обліку платників внесків до солідарної пенсійної системи.

На противагу негативним моментам запровадження єдиного соціального внеску, слід назвати об'єктивні чинники, які можуть знівелювати недоліки такого підходу до адміністрування системи соціального страхування:

- підвищення ефективності адміністрування страхових фондів і зменшення адміністративних витрат, унаслідок чого підвищиться рівень страхових виплат при збереженні (а можливо, і зменшенні) страхових тарифів;
- запровадження єдиного страхового внеску не призводить до збільшення податкового навантаження на фонд оплати праці;
- оптимізація процедури реєстрації страхувальників, їх обліку та контролю за своєчасністю та повнотою сплати внесків;
- удосконалення процедури звітності та зменшення її обсягів;
- зменшення кількості перевірок сплати внесків до цільових страхових фондів;
- зосередження функцій збирання внесків у єдиному органі та запровадження єдиної інформаційної бази платників внесків та одержувачів виплат.

Критичний аналіз переваг і недоліків запровадження єдиного соціального внеску свідчить про те, що негативних наслідків може бути більше, ніж очікуваних позитивних результатів. Проте деяких недоліків можна позбутися, опрацювуючи нову модель системи соціального страхування на засадах консолідації внесків за збереженням принципів, на яких ґрунтується національна система соціального страхування.

2.3. Практика формування пенсійних виплат призначених на підставі універсального пенсійного законодавства

Впродовж усього періоду незалежності України, системі державного пенсійного забезпечення належить основна роль у забезпеченні матеріального добробуту значної частини населення. Незважаючи на те, що під час реформування пенсійної системи в нашій країні запроваджено недержавне пенсійне забезпечення, воно не має відчутного впливу на соціальне становище в країні. Сьогодні виплати в межах державного пенсійного страхування слугують основним джерелом доходу для третини населення країни. Тож від ефективності виконання державним пенсійним страхуванням властивих йому функцій безпосередньо залежить соціально-економічний розвиток нашої країни.

Вплив державного пенсійного страхування значною мірою залежить від обсягів ресурсів, що спрямовуються на пенсійні виплати. Узагальнюючу оцінку ролі державного пенсійного страхування в країні, на нашу думку, можна зробити на основі аналізу двох узагальнюючих показників – співвідношенням видатків Пенсійного фонду до ВВП і часткою пенсій у загальних доходах домогосподарств. Як видно з рис. 2.12, впродовж останніх років стрімкими темпами зростало співвідношення видатків Пенсійного фонду України до ВВП, досягнувши в 2009 р. максимального значення. Так, зазначений показник у 2003 р. становив 9,1%, а в 2009 р. – 18,5%. Таким чином впродовж незначного проміжку часу відбулося зростання відносного показника видатків пенсійного фонду більше, ніж вдвічі. Досягнутий рівень видатків відносно ВВП є значно вищим, ніж в розвинених економічних країнах. Враховуючи те, що майже 1/5 від створеного у країні ВВП перерозподіляється через Пенсійний фонд, можна зробити висновок про наявність значного впливу державного пенсійного страхування на економічні процеси в країні.

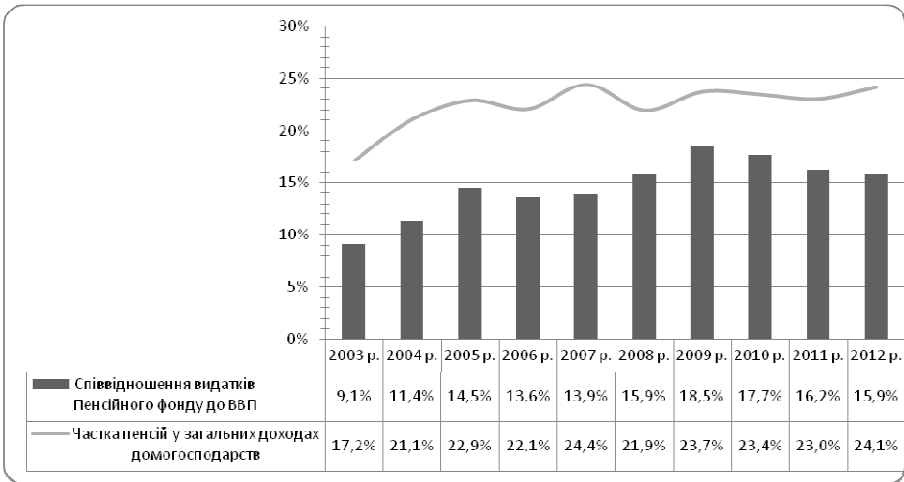


Рис. 2.12. Співвідношення витратів пенсійного фонду у ВВП і частка пенсій у загальних доходах домогосподарств у 2003–2012 рр.¹

Важливе соціальне значення державного пенсійного страхування значною мірою виражається величиною частки пенсій у загальних доходах домогосподарств. Як видно з рис. 2.12, стрімке зростання співвідношення пенсійних виплат до ВВП призвело також до збільшення частки пенсій у доходах домогосподарств. Якщо в 2003 р. за рахунок пенсій формувалося 17,2% бюджету домогосподарств, до в 2012 р. зазначений показник досяг максимального значення – 24,1%. Таким чином, сьогодні майже кожна четверта гривня загальних доходів домогосподарств формується за рахунок пенсій. В таких умовах пенсійні виплати слугують важливим чинником соціального благополуччя населення України.

¹ Складено на основі: Статистичні збірники “Витрати і ресурси домогосподарств України (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України)” за 2003–2012 рр.: Статист. збірник. Частина 1. – К.: Держ. комітет статистики, 2004–2013. – С. 260–261; Загальнообов’язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. – К., 2010. – С. 57; Загальнообов’язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. – К., 2009. – С. 65; Інформація про виконання показників бюджету Пенсійного фонду України за 2010 рік : [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=172721&cat_id=94750; Інформація про доходи і видатки Пенсійного фонду України у 2004 році // Урядовий кур’єр. – 2005. – № 20. – С. 12. Інформація про доходи і видатки Пенсійного фонду України у 2005 році // Урядовий кур’єр. – 2006. – № 23. – С. 10.

Як вже зазначалося в першому розділі дослідження, пенсійне законодавство в нашій державі неоднорідне. Воно складається із одного закону, дія яких поширюється на усе населення – Закону України “Про державне пенсійне страхування” і великої кількості спеціальних законодавчих актів, що регламентують механізм призначення пенсій для окремих категорій населення. Як видно з рис. 2.13, переважній частині пенсіонерів, яким здійснювали виплати органи Пенсійного фонду пенсії призначають відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Упродовж 2005–2012 рр. близько 12,6 млн. пенсіонерів одержували пенсії на підставі вказаного вище закону, і лише 0,8–0,5 млн. осіб одержували від органів Пенсійного фонду виплати на підставі інших нормативно-правових актів. До того ж чітко спостерігається динаміка до скорочення кількості осіб, що забезпечення яких здійснюється на підставі спеціальних нормативно-правових актів. Так, на початок 2012 р. чисельність таких осіб становила 576 тис. осіб, що в 1,5 раза менше, ніж у 2005 р. Це загалом свідчить про позитивну динаміку поширення універсальних правил призначення виплат у системі державного пенсійного страхування.

Враховуючи значну відмінність правового регламентування механізму виплати пенсій, на нашу думку, доцільно розмежувати його аналіз на дві складові – по перше, оцінити практику здійснення пенсійних виплат, що регламентуються загальним пенсійним законодавством, дія якого поширюється на усе суспільство; по друге, дослідити практику здійснення пенсійних виплат на підставі нормативно-правових актів, що поширюються на окремі категорії осіб. З огляду на зазначене, у цьому підрозділі монографії проаналізуємо особливості формування пенсійних виплат в межах універсального пенсійного законодавства, а особливості призначення і виплати пенсій для окремих категорій осіб буде розглянуто окремо нижче. Такий підхід дасть змогу ґрунтовно дослідити усі основні проблеми у сфері державного пенсійного страхування.

Впродовж новітнього періоду становлення Української держави пенсійна система зазнала кардинальних змін. За цей час відбувалася також трансформація ролі державного пенсійного страхування. Для дослідження проблематики функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи важливе значення має з’ясування

особливостей проведених змін у пенсійній системі та наслідків цих змін для державного пенсійного страхування.

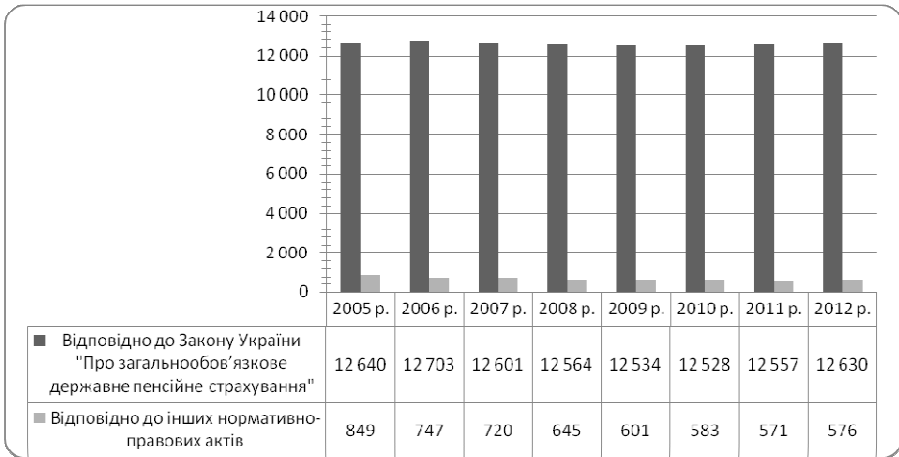


Рис. 2.13. Динаміка чисельності пенсіонерів, забезпечення яких здійснюють органи Пенсійного фонду відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” та відповідно до інших законодавчих актів у 2005–2012 рр. (станом на 1 січня відповідного року), тис. осіб.¹

Зміни, які відбувалися в системі соціального страхування України можна характеризувати як перманентні. Однак серед усіх змін, які відбулися в пенсійному страхуванні варто виокремити ті, що мали визначальний вплив на формування державного пенсійного страхування відповідно до умов ринкової економіки. Такі реформи були започатковані у 2003 р. і запроваджені з 01.01.2004 р. З огляду на зазначене, на наше переконання, предметом детального дослідження функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи має стати період від початку становлення багаторівневої пенсійної системи відповідно до принципів ринкової економіки.

¹ Складено на основі: Ріппа М. Пенсійна реформа в Україні: стан та перспективи / Марія Ріппа // Світ фінансів. – 2009. – № 3. – С. 27; Ріппа М. Порівняльна характеристика світових систем пенсійного забезпечення і страхування / Марія Ріппа // Світ фінансів. – 2007. – № 1. – С. 27.

Відповідно до офіційних документів, основними чинниками, що зумовили реалізовану у 2003–2004 рр. пенсійну реформу стали:

- демографічні процеси (старіння населення, зменшення працездатного населення), наслідками яких є збільшення чисельності отримувачів пенсій та зменшення платників страхових внесків;
- зменшення чисельності зайнятого населення;
- несприятливе співвідношення тривалості періоду сплати внесків на пенсійне забезпечення і періоду, протягом якого виплачується пенсія;
- зростання різного роду пільгових і привілейних до них категорій пенсіонерів.¹

Таким чином, лейтмотивом проведення активних змін у пенсійній системі стало намагання нейтралізувати вплив негативних демографічних тенденцій у нашій державі. Серед усіх чинників реформування пенсійної системи на перший план вийшли ті, що мали безпосередній вплив на фінансовий стан пенсійної системи. Так, домінуючий вплив на реформування пенсійної системи мали ендогенні чинники, зокрема вплив динаміки платників внесків на пенсійне страхування і одержувачів пенсійних виплат, а також проблеми формування фінансових ресурсів пенсійного фонду.

Аналіз виокремлених в офіційних документах чинників реформування пенсійної системи свідчить про обмеженість розуміння усіх процесів, що зумовлюють потребу в удосконаленні пенсійної системи. Зведення усіх наявних причин, що об'єктивно потребують змін у пенсійній системі лише до демографічних тенденцій та до наявних диспропорцій між платниками внесків на державне пенсійне страхування і одержувачів пенсійних виплат позбавляє необхідності врахування інших важливих екзогенних чинників реформування пенсійної системи. На нашу думку, відсутність серед наявних передумов реформування пенсійної системи, зокрема, недоліків розвитку ринку праці, а також проблем доступності соціальних послуг позбавляє ініціаторів реформи необхідності розробки заходів спрямованих на гармонійне забезпечення соціальних інтересів під час удосконалення пенсійної системи.

¹ Указ Президента України “Про Основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні” № 291/98 від 13 квітня 1998 р. : [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=291%2F98>.

Як засвідчує зарубіжна практика, вирішити проблему зростання зобов'язань пенсійної системи, зумовлену переважно диспропорціями платників страхових внесків на пенсійне страхування та одержувачів пенсійних виплат, можна двома способами. Суть першого способу, що був реалізований провідними країнами світу, полягав у реалізації параметричних пенсійних реформ: підвищення пенсійного віку, збільшення вимог щодо тривалості страхового стажу, запровадженні понижуючого коефіцієнта при здійсненні валоризації минулих пенсійних прав та індексації встановлених розмірів пенсій.¹ Другий спосіб здійснення пенсійних реформ передбачає поетапний перехід від загальної солідарної системи до змішаної системи пенсійного страхування, в котрій важлива роль належить накопичувальним механізмам акумулювання пенсійних внесків. Слід зазначити, що такий підхід до реформування пенсійних систем зазвичай застосовувався в європейських державах з перехідною економікою та латиноамериканських країнах.

Реалізація пенсійної реформи в Україні не передбачала радикальних заходів як щодо реформування важливих параметрів системи солідарного пенсійного страхування. Під час проведеної у 2003–2004 рр. було залишено без змін усі важливі параметри пенсійної системи, за допомогою яких можна нейтралізувати вплив негативних демографічних тенденцій: вік виходу на пенсію, мінімальний страховий стаж, порядок дострокового виходу на пенсію та ін. Усі сподівання стосовно вирішення проблем пенсійного забезпечення покладалися на запровадження багаторівневої пенсійної системи. Додатково до солідарного пенсійного страхування було передбачено розвиток другого рівня пенсійного страхування, що базується на засадах накопичення коштів населення у Накопичувальному фонді та здійснення за рахунок його коштів відповідних пенсійних виплат. Однак варто відзначити, що вказана норма носила переважно декларативний характер і до цих пір не запроваджена у практику. Єдиним наслідком заходів щодо розвитку багаторівневої пенсійної системи стало запровадження третього рівня пенсійної системи – недержавного пенсійного забезпечення.

¹Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса. Аналитический доклад. – Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, 2010 : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/insurance/6>.

Як засвідчує вітчизняний досвід, розрахунок на те, що значна частина проблем пенсійної системи буде вирішена завдяки розвитку недержавного пенсійного забезпечення себе не оправдав. З часу запровадження відповідного законодавства, що регламентує недержавне пенсійне забезпечення, в недержавних пенсійних фондів, станом на 2010 р. накопичено лише близько 858 млн. грн., що становить менше 1% річних обсягів бюджету Пенсійного фонду України.¹ Як видно з рис. 2.14, кількість учасників недержавних пенсійних фондів впродовж 2004–2011 рр. мала чітку тенденцію до зростання – з 25,4 тис. у 2004 р. до 594,6 тис. у 2011 р., або у 23,4 рази. Слід зазначити, що починаючи з 2008 р. кількість учасників недержавних пенсійних фондів практично стабілізувалася на досягнутому рівні. Схожа динаміка була у кількості вкладників недержавних пенсійних фондів. Таким чином, станом на даний час, лише незначна частка населення України має відповідні накопичення у недержавних пенсійних фондах, до того ж розмір накопичених ресурсів є невеликим.

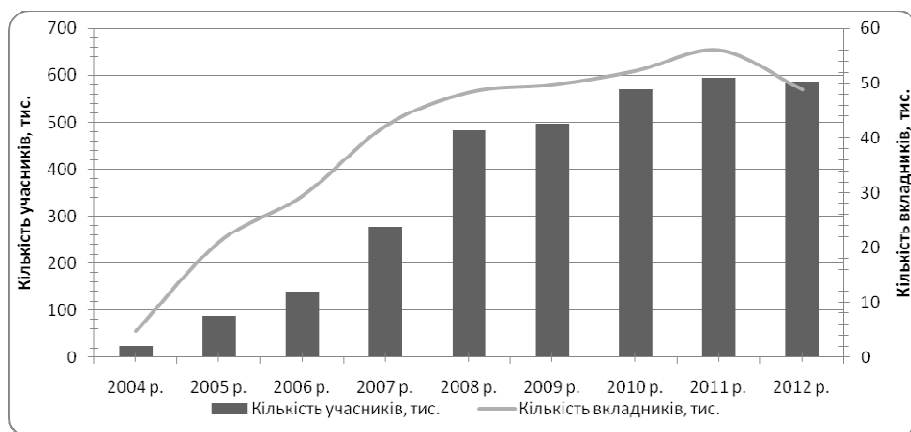


Рис. 2.14. Кількість учасників недержавних пенсійних фондів у 2004–2012 рр., тис. осіб.²

¹Загальнообов’язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. – К., 2010. – С. 59.

²Складено на основі: Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення за 2012 рік.) : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://www.dfp.gov.ua/fileadmin/downloads/dpn/npz-2012r.pdf>.

На підставі зазначено вище можна зробити висновок про те, що сьогодні недержавне пенсійне забезпечення не має відчутного впливу на формування доходів населення у старості або в разі настання іншого страхового випадку. Отже, незважаючи на проведене у 2004 р. реформування пенсійної системи, основне навантаження щодо фінансового забезпечення пенсіонерів припадає на державне пенсійне страхування. Більше того, перспективи розвитку пенсійної системи на умовах багаторівневості є доволі невизначеними. Основою для такого твердження слугують результати соціологічного опитування проведеного з 11 по 13 червня 2011 р. в усіх обласних центрах, містах Києві та Севастополі. Відповідно до цих результатів, 80,1% українців не розраховує на будь-які додаткові джерела доходу, крім державної пенсії, після настання пенсійного віку.¹ Таким чином, сьогодні переважна частка населення і надалі покладається винятково на державу у забезпеченні їхнього матеріального добробуту у старості.

Не дивлячись на те, що впродовж досліджуваного періоду не відбувалося радикального параметричного реформування пенсійної системи, а запровадження багаторівневої пенсійної системи не справило відчутного впливу на стан державного пенсійного страхування, в пенсійній системі все ж відбувалися зміни, що мали відчутні наслідки для економічного розвитку країни та соціального становища населення. З метою з'ясування наслідків реформування пенсійної системи, що набуло перманентного характеру, для функціонування державного пенсійного страхування, а відтак, для соціально-економічного розвитку нашої держави проведемо детальний аналіз практики формування пенсійних виплат та механізму акумулювання доходів державного пенсійного страхування впродовж 2004–2010 рр.

Відповідно Закону України “Про державне пенсійне страхування”, дія якого поширюється на усі категорії населення, в солідарній системі призначаються такі пенсійні виплати: пенсія за віком; пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання (у тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства); пенсія у зв'язку з втратою годувальника (табл. 2.5).

¹ 80% українців розраховують тільки на держпенсії – опитування : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2011/06/15/6300937/>.

Основи призначення пенсій для усіх категорій населення в Україні¹

Вид пенсії	Право на пенсію	Розмір пенсії
Пенсія за віком	Право на призначення особи мають після досягнення чоловіками 60 років, жінками – 55 років та наявності страхового стажу не менше п'яти років. За наявності страхового стажу меншої тривалості, пенсія за віком встановлюється в розмірі, пропорційному наявному страховому стажу, виходячи з мінімального розміру пенсії за віком	Розмір пенсії за віком визначається за формулою: $P = Z_p \times K_c$, де: P – розмір пенсії, у гривнях; Z_p – заробітна плата (дохід) застрахованої особи; K_c – коефіцієнт страхового стажу застрахованої особи. Мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків 25, а у жінок – 20 років страхового стажу встановлюється у розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. За кожний повний рік страхового стажу понад 25 років чоловікам і 20 років жінкам пенсія за віком збільшується на 1% розміру пенсії, але не більше ніж на 1% мінімального розміру пенсії за віком.
Пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання	Призначається в разі настання інвалідності, що спричинила повну або часткову втрату працездатності внаслідок загального захворювання за наявності страхового стажу: до 23 років – 2 роки; 24–26 років – 3 роки; 27–31 років – 4 роки; 32 роки і старших – 5 років.	Розмір залежить від групи інвалідності: інвалідам I групи - 100% пенсії за віком; інвалідам II групи – 90% пенсії за віком; інвалідам III групи – 50% пенсії за віком. За наявності у непрацюючих інвалідів II і III груп – у чоловіків 25, а у жінок – 20 років страхового стажу за їх вибором пенсія по інвалідності призначається в розмірі пенсії за віком.
Пенсія у зв'язку з втратою годувальника	Призначається непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які були на його утриманні, за наявності в годувальника на день смерті страхового стажу, який був би необхідний йому для призначення пенсії по інвалідності, а в разі смерті пенсіонера – незалежно від тривалості страхового стажу. Дітям пенсія у зв'язку з втратою годувальника призначається незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника.	Пенсія призначається в розмірі: на одного непрацездатного члена сім'ї – 50% пенсії за віком померлого годувальника; на двох та більше непрацездатних членів сім'ї – 100% пенсії за віком померлого годувальника, що розподіляється між ними рівними частками. Дітям-сиротам пенсія у зв'язку з втратою годувальника призначається в розмірах, визначених частиною першою цієї статті, виходячи з розміру пенсії за віком кожного з батьків.

¹ Складено на основі: Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” № 1058-VI від 9 липня 2003 р. Зі змінами і доповненнями станом на 12.03.2011 р. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1058-15>.

Величина загальних зобов'язань державного пенсійного страхування визначається чисельністю осіб, які мають право на пенсії, а також розмірами пенсійних виплат. Великий вплив на ці чинники, особливо на перший справляє вікова структура населення, зокрема чисельність осіб, які досягли пенсійного віку. З часу ухвалення законодавчих актів, що започаткували пенсійну реформу в нашій державі, основні параметри солідарної пенсійної системи, які визначаються переважно демографічними тенденціями, ще більше погіршилися. Так, основний показник, який характеризує успішність соціального розвитку країни – чисельність населення країни – зазнав стрімкого скорочення. У 2003 р. чисельність наявного населення в Україні становила 47 622,4 тис. осіб, а станом на початок 2011 р. вона зменшилася до 45 778,5 тис. осіб. Таким чином за сім років проведення пенсійної реформи чисельність населення скоротилася на 1 843,9 тис. осіб, або на 3,9%. Стрімке скорочення чисельності населення в Україні переважно стало наслідком скорочення народжуваності в нашій державі. Це не могло не позначитися на зміні вікової структури українського суспільства.

Слід зазначити, що негативний вплив демографічних тенденцій на пенсійну систему впродовж досліджуваного періоду частково послаблювався тим, що доволі чисельна група населення, молодшого за працездатний вік, яка була у 1999 р. перейшла у населення працездатного віку. Динаміка частки населення працездатного віку була неоднорідною.

Так, період 1999–2005 рр. – характеризувався помірним зростанням цього показника – з 57,2% до 60,4%. Однак в подальшому частка населення працездатного віку стабілізувалася на рівні 60,6% (2006–2008 рр.), а в 2009 р. скоротилася до рівня 60,3%. Таким чином сьогодні практично вичерпано можливості розширення частки населення працездатного віку за рахунок скорочення чисельності населення, молодшого за працездатний вік.

Як видно з рис. 2.15, впродовж 2000–2011 рр. спостерігається стрімке зростання співвідношення чисельності населення старшого за працездатний вік до населення, молодшого за працездатний вік. Так, якщо в 2000 р. на 100 осіб, молодших за працездатний вік припадало 120 осіб старших за працездатний вік, то в 2011 р. така чисельність вже дорівнювала 161 особам.

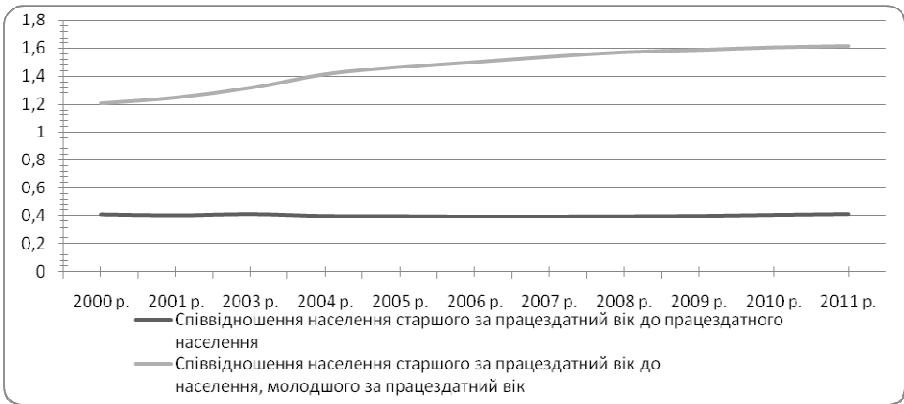


Рис. 2.15. Співвідношення населення старшого за працездатний вік до працездатного населення та співвідношення населення старшого за працездатний вік до населення, молодшого за працездатний вік у 2000–2011 рр. (станом на 1 січня відповідного року)¹

Скорочення чисельності населення молодшого за працездатний вік значною мірою забезпечувало позитивний вплив на чисельність працездатного населення, що в свою чергу давало змогу впродовж зазначеного періоду зберігати стабільність співвідношення населення, старшого за працездатний вік до осіб працездатного віку.

Наявне співвідношення чисельності працездатного населення до населення старшого за працездатний вік не може забезпечити нормального функціонування державного пенсійного страхування. Сьогодні в Україні на 100 осіб пенсійного віку припадає на 246 осіб працездатного віку. Як засвідчують результати теоретичних досліджень, для нормального функціонування солідарної пенсійної системи критичне співвідношення платників внесків до одержувачів пенсійних виплат становить 3:1. Враховуючи те, що далеко не все населення працездатного

¹ Складено на основі: Статистичний щорічник України за 2000 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Техніка, 2001. – С. 318–319; Статистичний щорічник України за 2002 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Техніка, 2003. – С. 378; Статистичний щорічник України за 2004 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Техніка, 2005. – С. 361; Статистичний щорічник України за 2006 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Техніка, 2007. – С. 330; Статистичний щорічник України за 2009 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Техніка, 2010. – С. 337.

віку сплачує внески на державне пенсійне страхування, вікова структура населення в Україні унеможливує ефективне функціонування державного пенсійного страхування.

Таким чином, реформування пенсійної системи не супроводжувалося необхідними заходами щодо вирішення проблеми негативних демографічних тенденцій в країні. Слід зазначити, що в цій сфері існує низка об'єктивних проблем. Найвні демографічні прогнози підтверджують неможливість подолання тенденції зменшення чисельності населення в прогнозованій перспективі. При цьому відбуватиметься не просто зменшення загальної чисельності населення – очікуються значні структурні зрушення: передовсім на фоні випереджального скорочення чисельності населення працездатного віку спостерігатиметься зростання чисельності осіб старшого віку.¹ Слід зазначити, що зростання чисельності осіб пенсійного віку відповідно до чинної сьогодні межі пенсійного віку в Україні (підвищення пенсійного віку з 2011 р. з 55 років до 60 років для жінок та 60 років для чоловіків) очікується у дуже великих темпах. Так, якщо у 2009 р. частка населення, старшого за працездатний вік становила 26%, то у 2020 році очікується її зростання до 29,6%, в 2030 р. – 30,0%, 2040 р. – 32,0%, а в 2050 році – до 34,1% населення. Негативні наслідки для пенсійної системи полягають у тому, що зростатиме співвідношення пенсіонерів до кількості платників внесків. Так, у 2020 р. на 100 платників внесків припадатиме 77 пенсіонерів, у 2030 р. – 82, у 2040 р. – 90, а в 2050 р. – 99.²

Це підтверджують тенденції щодо чисельності пенсіонерів за віком, кількість яких безпосередньо залежить від демографічних тенденцій у країні. Серед трьох груп пенсіонерів, визначених Законом України “Про державне пенсійне страхування” найбільшу групу становлять пенсіонери за віком. Їхня чисельність у 2001 р. становила 10 299 тис. осіб і до 2013 р. збільшилася на 202 тис. осіб до 10 501 тис. осіб (рис. 2.16). Набагато менша чисельність пенсіонерів двох інших груп, до того ж, вона має чітку тенденцію до зменшення. Так, у 2001 р., кількість пенсіонерів по інвалідності становила 2 015 тис. осіб у до 2013 р. скоротилася на 501 тис.

¹ Лібанова Е. Стратегічні пріоритети соціальної політики України на початку XXI століття / Елла Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2008. – № 1 (9). – С. 9.

² Основні показники однорівневої пенсійної системи. К.: НДІ праці і зайнятості населення. – 2013. – С. 6.

осіб до 1 514 тис. осіб. Схожа тенденція спостерігалася щодо кількості пенсіонерів у разі втрати годувальника – їхня кількість у 2001 р. становила 1 150 тис. осіб і до 2013 р. зменшилася на 342 тис. осіб до 808 тис. осіб.

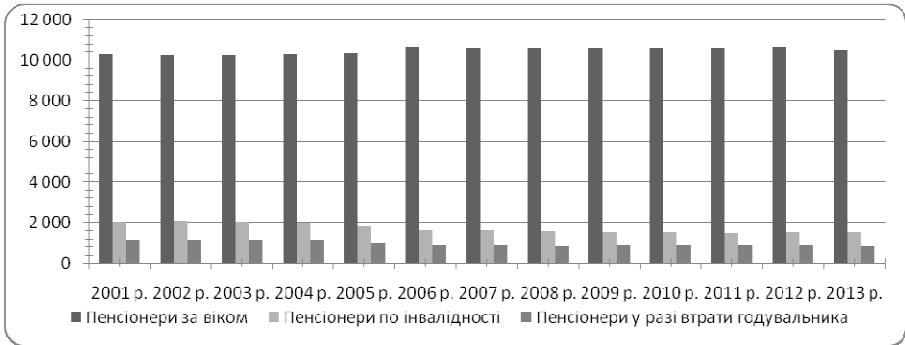


Рис. 2.16. Динаміка кількості пенсіонерів за віком, по інвалідності і по втраті годувальника в 2001–2013 рр. (станом на початок року), тис. осіб.¹

Зазвичай необхідні заходи, які у цьому випадку вживають майже усі ринкові країни, полягають у зміні параметрів пенсійної системи, зокрема пенсійного віку. В нашій державі, відповідно до ухваленого Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” заплановано підвищити пенсійний вік для жінок, які отримують пенсію відповідно до загального закону з 55 до 60 років починаючи з 1 вересня 2011 року, поступово збільшуючи його на 6 місяців кожного року протягом 10 років.² Враховуючи динаміку негативних демографічних тенденцій, цих заходів буде недостатньо для забезпечення нормального функціонування державного пенсійного страхування.

Ще більший негативний вплив на пенсійну систему нашої країни справляють негативні тенденції на ринку праці. Саме проблеми у сфері

¹ Складено на основі: Соціальний захист населення України : Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2012. – С. 25.

² Закон України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” № 3668-VI від 8 липня 2011 р. : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

зайнятості населення спричиняють значні труднощі у функціонуванні державного пенсійного страхування. Впродовж досліджуваного періоду лише певна частина населення була в стані економічної активності. Як видно з табл. 2.6, впродовж 2004–2012 рр. чисельність економічно активного населення працездатного віку скоротилася з 20 582,5 тис. осіб до 20 393,5 тис. осіб, або на 0,9%. При цьому рівень економічної активності населення працездатного віку перебував у межах 70,9%–73,0%. У міжнародному порівнянні економічної активності населення у віці 15–70 років Україна значно поступається багатьом розвиненим державам.

Таблиця 2.6

Динаміка основних показників ринку праці в Україні в 2004–2012 рр.¹

Назва показника	2004 р.	2006 р.	2008р.	2009р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Економічно активне населення працездатного віку, тис. осіб	20 582,5	20 545,9	20 675,7	20 321,6	20 220,7	20247,9	20393,5
Рівень економічної активності населення працездатного віку, % до населення відповідної вікової груп	71,1	71,2	72,3	71,6	72,0	72,7	73,0
Зайняте населення працездатного віку, тис. осіб	18 694,3	19 032,2	19 251,7	18 365,0	18 436,5	18516,2	18736,9
Рівень зайнятості населення працездатного віку, % до населення працездатного віку	64,6	65,9	67,3	64,7	65,6	66,5	67,1
Безробітне населення (за методологією МОП) працездатного віку	1 888,2	1 513,7	1 424,0	1 956,6	1 784,2	1731,7	1656,6
Рівень безробіття населення (за методологією МОП) працездатного віку, % до економічно активного населення відповідної вікової групи	9,2	7,4	6,9	9,6	8,8	8,6	8,1
Рівень економічної неактивності населення працездатного віку, % до населення відповідної вікової груп	28,9	28,8	27,7	28,4	28,0	27,3	27,0

¹ Складено на основі: Основні показники однорівневої пенсійної системи. К.: НДІ праці і зайнятості населення. – 2013. – 26 с.

Навіть, якщо враховувати рівень економічної активності населення України в умовах чинної межі пенсійного віку, то він також нижчий, ніж в багатьох країнах, де часові межі економічної активності розширено. Це при тому, що вчені чітко встановили залежність, що зі зростанням ВВП, рівні участі в робочій силі знижуються і починають зростати лише після досягнення показника ВВП на одну особу у 15 тис. дол. США.¹

Звертає на себе увагу велика кількість населення працездатного віку, яке не перебуває у стані економічної активності. У 2012 р. рівень економічної неактивності населення працездатного віку становив 27%. При цьому у період 2009–2012 рр. спостерігається позитивна динаміка цього показника – зменшення із рівня 28,4% у 2009 р. до 27,0% на початок 2013 р.

Проте вітчизняні вчені звертають увагу на зниження економічної активності молодих жінок, що співпало в часі зі зростанням народжуваності. Науковці пов'язують таке явище з відсутністю доступу до дошкільної освіти значної частини населення.²

Як свідчать результати дослідження реформування пенсійної системи не призвело до підвищення економічної активності населення працездатного віку. Відповідно до законодавства, кожен громадянин України при досягненні пенсійного віку матиме право на відповідні виплати. Це створює додаткове значне навантаження на зайняте населення. Таким чином, на нашу думку, вжиті заходи щодо формування багаторівневої системи пенсійного страхування та реформування механізму призначення пенсійних виплат не спонукало працездатне населення до активної економічної діяльності щодо забезпечення власного добробуту.

Відповідно до чинного пенсійного законодавства право на пенсію мають виключно ті особи, що сплачували внески на державне пенсійне страхування.

¹ Український ринок праці: особливості розвитку та ефективність функціонування / [І. Л. Петрова, В. В. Близнюк, Г. Т. Куліков та ін.] ; за ред. І. Л. Петрової. – К., 2009. – С.124.

² Лібанова Е. М. Соціальні проблеми і соціальні важелі конкурентоспроможності української економіки / Е. М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2008. – № 2 (10). – С.8.

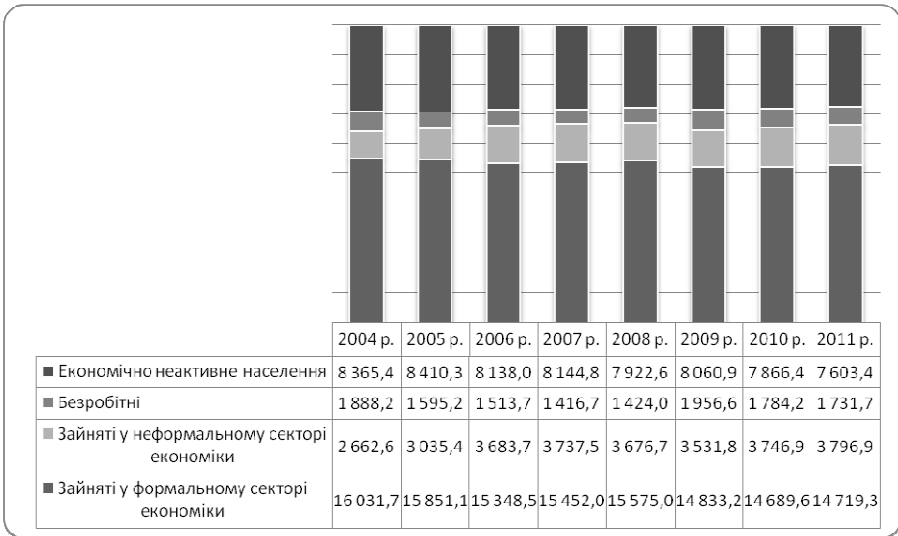


Рис. 2.17. Структура працездатного населення за характером їхньої економічної активності у 2004–2011 р.¹

Як видно з рис. 2.17, у 2011 р. лише 52,8% осіб працездатного віку зайнято у формальному секторі економіки, що передбачає обов'язок сплачувати передбачені законодавством внески на державне пенсійне страхування. Значна частина зайнятих осіб в економіці України позбавлені такого права з огляду на те, що їхня праця використовується у неформальному секторі економіки. У 2011 р. таким чином було зайнято 4 704,9 тис. осіб, у тому числі 3 796,9 тис. осіб працездатного віку. Слід зазначити, що проведення пенсійної реформи і запровадження заохочувальних механізмів участі у пенсійному страхуванні не призвело до зміни тенденції розширення кількості зайнятих у неформальному секторі економіки. Чисельність населення працездатного віку, які таким чином зайняте зросла з 2 662,6 тис. осіб у 2004 р. до 3 796,9 тис. осіб у 2011 р., або на 42,6%, це при тому, що чисельність зайнятих офіційно скоротилася за цей період з 16 031,7 тис. осіб до 14 719,3 тис. осіб, або на 8,1%.

¹ Складено на основі: Ринок праці у 2012 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>. *Примітка:* працездатне населення: жінки віком 15–54 роки, чоловіки віком 15–59 років.

Безумовно, у майбутньому, при досягненні пенсійного віку, обов'язок щодо матеріального забезпечення осіб, які свого часу не сплачували внесків на державне пенсійне страхування, покладатиметься, на суспільство, в тому числі на солідарну пенсійну систему. Отже, доводиться констатувати той факт, що реалізація пенсійної реформи не спричинила розширення кола осіб, спроможних забезпечити пенсійні виплати на належному рівні, за рахунок сплачених у період зайнятості внесків.

Вплив ринку праці на державне пенсійне страхування пояснюється ще й тим, що величина пенсійних виплат прямо залежить від розміру заробітної плати. Процес розрахунку як пенсій за віком, так і пенсій по інвалідності та пенсій по втраті годувальника базується на формулі, яка передбачає обчислення добутку заробітної плати (доходу) застрахованої особи та коефіцієнта страхового стажу застрахованої особи. Через це визначальним чинником формування пенсійних виплат є розмір заробітної плати застрахованих осіб. Саме спроможність пенсій забезпечити оплату частину вартості робочої сили у непрацездатний період є найважливішою функцією пенсійного страхування. При цьому, Міжнародна організація праці у Конвенції № 102 “Про мінімальні норми соціального забезпечення” мінімальні норми пенсій ставить у залежність саме від розміру заробітної плати, яку одержувала людина. Так, згідно з положеннями цього документа, мінімальний розмір пенсій для осіб, котрі мають тридцятирічний страховий стаж становить 40% від типової заробітної плати. Зазначений розмір пенсійних виплат передбачено застосовувати для призначення пенсій за віком, по інвалідності та по втраті годувальника.¹ Спроможність пенсійної системи здійснювати пенсійні виплати, що наближені до розміру заробітної плати застрахованих осіб свідчить про її ефективність та економічну обґрунтованість.

З метою з'ясування результативності виконанням державним пенсійним страхуванням функції оплати частини вартості робочої сили у непрацездатний період в період здійснення пенсійної реформи, проаналізуємо динаміку коефіцієнта заміщення. Варто зазначити, що під час

¹Конвенция Международной организации труда № 102. “Конвенция о минимальных нормах социального обеспечения” : [Електронний ресурс] : режим доступу : <http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/conv102.htm>.

розрахунку коефіцієнта заміщення виникла проблема співставності показників середньомісячної заробітної плати і пенсії. Справа в тому, що офіційна статистика наводить лише середній розмір місячної пенсії станом на початок року.¹ При цьому відсутні дані стосовно середньорічних показників призначених пенсій. Дані щодо середньомісячної заробітної плати урядові органи наводять як у річному проміжку, так і щодо окремих місяців. Таким чином, забезпечити порівнюваність показників заробітної плати і пенсій можна в тому разі, якщо використовувати ці дані за місяць січень досліджуваного року. Цей підхід застосовує Пенсійний фонд України при обрахунку коефіцієнта заміщення.² Проте він має дуже суттєвий недолік. Справа в тому, що розмір заробітної плати в Україні значно відрізняється в різні місяці року. До того ж заробітна плата за січень є значно нижчою, ніж в інші місяці року. Наприклад, у середньомісячна зарплата у січні 2009 р. становила 1 665 грн., в грудні цього ж року вже дорівнювала 2 233 грн., а в січні 2010 р. – 1 916 грн. Отже використання даних щодо середньої заробітної призводить до необґрунтованого завищення коефіцієнта заміщення. У щорічнику “Загальнообов’язкове державне соціальне страхування, соціальний захист та пенсійне забезпечення: у цифрах і фактах” підготовленим Пенсійним фондом визначені таким чином показники коефіцієнта заміщення (станом на початок року) дорівнюють: 2007 р. – 43%, 2008 р. – 49%, 2009 р. – 54%, 2010 р. – 52%.³ На наш погляд, це офіційні органи роблять цілеспрямовано з метою подання інформації щодо пенсійних виплат у більш позитивному ракурсі.

Низка вчених, зокрема, О. М. Пищуліна, О. П. Коваль, А. М. Авчухова, для визначення цього ключового показника для аналізу пенсійних виплат використали інший підхід. Так, вони порівнювали середньомісячний розмір заробітної плати із середнім розміром

¹ Статистичний щорічник України за 2007 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Техніка, 2008. – С.412; Соціальний захист населення України. Статистичний збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2011. –С.42; Основні показники ринку праці (річні дані) : [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

² Загальнообов’язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. – К., 2010. –С.49.

³ Загальнообов’язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. – К., 2010. –С.

призначеної місячної пенсії станом на початок року.¹ В наукових дослідженнях зазначених авторів наведено такі дані коефіцієнта заміщення: 2007 р. – 37%, 2008 р. – 44%, 2009 р. – 49%, 2010 р. (станом на 1 квітня) – 48%.² З огляду на механізм визначення розміру пенсій, в річному вимірі коливання її обсягів є набагато меншими, ніж заробітної плати, запропонований вченими підхід є більш обґрунтованим, ніж той, що застосовують офіційні органи. Проте його недоліком є неврахування зміни розмірів пенсійних виплат впродовж досліджуваного року.

На нашу думку, визначення коефіцієнта заміщення на основі офіційних статистичних даних, доцільно проводити з використанням середньомісячної заробітної плати. Проблему наявності даних про середній розмір пенсії лише на початок року можна значно зменшити завдяки визначенню середньоарифметичного значення розмірів пенсій на початок року і на кінець року. В цій ситуації, величина коефіцієнта заміщення буде максимально наближена до реальних його значень. Розраховані таким чином коефіцієнти заміщення наведено на табл. 2.7 і рис. 2.18.

Як видно з табл. 2.7, середній розмір призначеної пенсії зростає випереджаючими темпами порівняно зі зростанням середньомісячної заробітної плати. Так, якщо за 2000–2012 рр. пенсія за віком зросла 19,0 рази, пенсія за інвалідністю – у 13,5 рази, пенсія за втратою годувальника – у 21,2 рази, то середньомісячна заробітна плата збільшилася у 13,2 рази. Це призвело до суттєвого зростання коефіцієнта заміщення як за пенсіями загалом, так і за її окремими видами. Коефіцієнт заміщення пенсії загалом зріс із 2000 р. по 2012 р. з 0,332 до 0,445, коефіцієнт заміщення пенсії за віком збільшився із 0,336 до 0,486, коефіцієнт заміщення пенсії за інвалідністю зріс з 0,384 до 0,395, а пенсії за втратою годувальника – з 0,246 до 0,395. Як видно з рис. 2.12, період інтенсивного зростання коефіцієнта

¹ Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації “пенсійного портфеля” : аналіт. доп. / О. М. Пишуліна, О. П. Коваль, А. М. Авчухова : за ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – С. 6; Бідність в Україні: міжнародний та регіональний вимір. Матеріали засідання “круглого столу” на тему: “Реалії та перспективи подолання бідності в Україні”. – К.: ТОВ “Інформаційно-аналітична фірма ЕКСОР”. 2010. – С. 13.

² Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації “пенсійного портфеля” : аналіт. доп. / О. М. Пишуліна, О. П. Коваль, А. М. Авчухова : за ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – с.6.

заміщення припав на початок активного реформування пенсійної системи. Лише за 2004 р. коефіцієнт заміщення пенсії загалом збільшився із 0,345 до 0,422, а пенсії за віком – з 0,364 до 0,439.

Таблиця 2.7

Динаміка середньомісячної заробітної плати, середнього розміру призначеної пенсії та коефіцієнта заміщення у 2000–2012 рр.¹

Рік	Середньо-місячна заробітна плата, грн.	Середній розмір призначеної місячної пенсії пенсіонерам, грн.				Коефіцієнт заміщення			
		всього	у тому числі:			всього	у тому числі:		
			за віком	за інвалідністю	у разі втрати годувальника		за віком	за інвалідністю	у разі втрати годувальника
2000	230	76,3	77,3	88,4	56,5	0,332	0,336	0,384	0,246
2001	311	103,1	106,2	112,1	73,3	0,332	0,341	0,360	0,236
2002	376	129,6	134,5	136,1	90,7	0,345	0,358	0,362	0,241
2003	462	159,4	168,0	156,7	108,1	0,345	0,364	0,339	0,234
2004	590	249,2	259,0	238,1	191,6	0,422	0,439	0,403	0,325
2005	806	361,5	370,8	349,2	282,9	0,449	0,460	0,433	0,351
2006	1 041	442,6	457,4	414,5	321,1	0,425	0,439	0,398	0,308
2007	1 351	614,9	648,0	517,0	406,8	0,455	0,480	0,383	0,301
2008	1 806	824,9	870,8	670,5	560,7	0,457	0,482	0,371	0,310
2009	1 906	948,7	991,2	795,8	709,1	0,498	0,520	0,417	0,372
2010	2 239	1060,4	1097,8	925,2	842,8	0,474	0,490	0,413	0,376
2011	2633	1172,6	1204,2	1065,0	974,1	0,445	0,457	0,404	0,370
2012	3026	1347,0	1470,7	1195,1	1196,5	0,445	0,486	0,395	0,395

Позитивний вплив на зростання коефіцієнта заміщення мало запровадження законодавчих норм щодо формування пенсійних виплат з урахуванням коефіцієнта страхового стажу, який, зокрема, визначається на основі оцінки одного року страхового стажу, що дорівнює 1,35%. В Україні, на відміну від інших країн, де проводилась пенсійна реформа, було перераховано раніше призначені пенсії за нормами нового пенсійного законодавства. При цьому було гарантовано збереження розміру раніше призначених пенсій і застосування всіх пільг при

¹ Складено на основі: Основні показники ринку праці (річні дані) : [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2010. – С. 29; Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2012. – С. 29.

обчисленні стажу роботи, передбачених раніше діючим законодавством.¹ Проте найбільшого впливу на зростання розміру пенсій і коефіцієнта заміщення було встановлення наприкінці 2004 р. значних доплат до пенсій, які не перевищують прожиткового мінімуму.

Аналіз рис. 2.12, дає змогу, прослідкувати дуже нерівномірну динаміку коефіцієнта заміщення. Роки стрімкого зростання цього показника чергуються з періодами його спаду. На нашу думку, це свідчить про значний вплив зовнішніх чинників на визначення параметрів пенсійної системи та відсутність при цьому системного підходу до регулювання пенсійних виплат у системі державного пенсійного страхування.

Досягнутий коефіцієнт заміщення загалом відповідає міжнародним стандартам щодо рівня цього показника. Крім того, що коефіцієнт заміщення перевищує його мінімальний рівень, визначений Міжнародною організацією праці, він наближений до показників низки розвинених держав. У Швеції та Німеччині він становить 65%, у Франції, Японії та США – 50%.² Досягнення коефіцієнтом заміщення нормальних значень для країн з транзитивною економікою свідчить про те, що сьогодні вичерпано потенціал зростання пенсійних виплат без адекватного зростання заробітної плати. Низький рівень офіційної заробітної плати позбавляє права людей на достойний рівень пенсії. Через це, без розв'язання низки проблем, що зумовлюють скромний рівень оплати праці, а саме, низька продуктивність праці, недооцінка праці кваліфікованих працівників, слабкий вплив профспілок на формування заробітної плати, зайнятість у неформальному секторі економіки, забезпечити стабільне зростання пенсій та коефіцієнта заміщення на економічно обґрунтованих засадах буде неможливо.

Велике значення в нашій держав приділяються виконанню державним пенсійним страхуванням соціальної функції. На період становлення та реформування пенсійної системи України припав на кризові явища в соціальній сфері нашої держави, проявом яких стало різке

¹Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. – К., 2005. –С.30.

² Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації “пенсійного портфеля” : аналіт. доп. / О. М. Пишуліна, О. П. Коваль, А. М. Авчухова : за ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. –С.7.

падіння доходів населення в 90-х рр. минулого століття, погіршення доступності необхідних для населення послуг, деградацію звичної для населення соціальної інфраструктури.

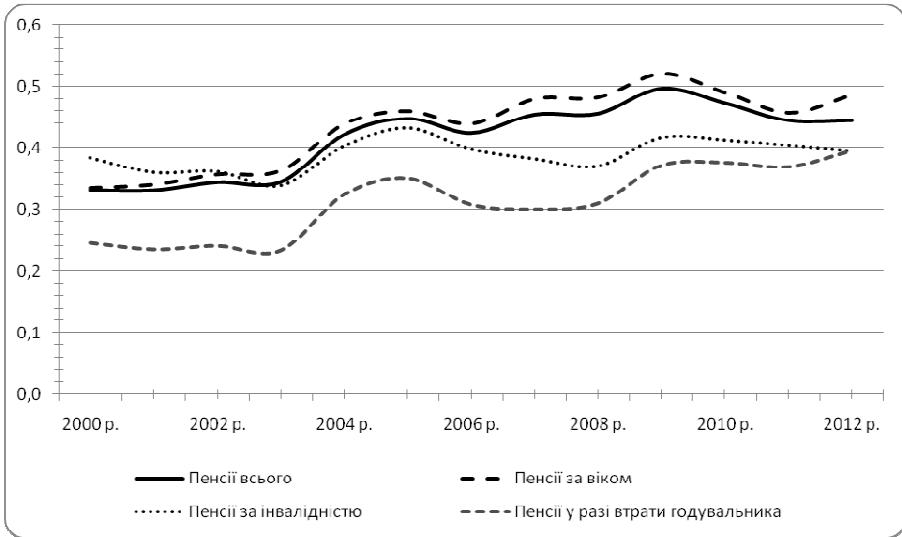


Рис. 2.18. Динаміка коефіцієнта заміщення у 2000–2012 рр.¹

Це зумовило зростання ваги пенсійних виплат у реалізації соціальної політики. Здійснення соціальної функції державним пенсійним страхуванням в нашій державі забезпечується насамперед встановлення мінімального розміру пенсії на рівні, що є не нижчим, ніж прожитковий мінімум для відповідних категорій населення. Гарантії виконання цих функцій державного пенсійного страхування визначені у Конституції України та закріплені у законодавчих актах, зокрема, у Законі України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” № 1017-III від 5 жовтня 2000 р. У вказаному законі, мінімальні пенсії за

¹ Складено на основі: Основні показники ринку праці (річні дані) : [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2010. – С. 29; Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2012. – С. 29.

віком зараховано до числа основних соціальних гарантій.¹ У законі також чітко зазначено, що основні державні соціальні гарантії, які є основним джерелом існування, не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Розмір мінімальної пенсії, відповідно до чинної нормативно-правової бази, затверджується на законодавчому рівні. Це дає змогу встановлювати мінімальні параметри пенсійних виплат, які є обов'язковими для застосування на всій території країни. Впродовж досліджуваного періоду право на мінімальну пенсію за віком було в осіб, які мали страховий стаж не менше, ніж 25 років (чоловіки) і 20 років (жінки) і втратили працездатність. Завдяки доволі ліберальному підходу до визначення категорії осіб, яким гарантовані пенсійні виплати не нижчі, ніж мінімальний розмір пенсії, право на їх призначення має значна частина людей. Так, станом на 01.01.2011 р., лише 298,3 тис. осіб, які одержували пенсію за віком, або 2,9% від загальної чисельності відповідної категорії осіб, одержували пенсію, яка менша, ніж прожитковий мінімум.²

Слід зазначити, що владні інституції досягли чималих успіхів в реалізації соціальної функції державного пенсійного страхування. При чому основні зрушення у цій сфері відбулися під час реформування пенсійної системи. Варто лише зазначити, що впродовж 2002–2011 рр. розмір мінімальної пенсії за віком збільшився з 43 грн. до 734 грн., або у 17,1 рази (рис. 2.19). Це при тому, що прожитковий мінімум для непрацездатних осіб збільшився набагато менше – з 268 грн. до 734 грн., або у 2,8 рази. Таким чином, темпи зростання мінімального розміру пенсії значно перевищували темпи зростання прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб. Велике значення для соціальної захищеності пенсіонерів мало втілення у життя законодавчої норми щодо встановлення мінімальної пенсії на рівні, що перевищує прожитковий мінімум для непрацездатних осіб. Встановлення з 01.01.2005 р. мінімальної пенсії на

¹ Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” № 2017-III від 5 жовтня 2000 р. : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>.

² Соціальний захист населення України. Статистичний збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2011. – С.43.

рівні 332 грн. дало змогу забезпечити встановлені на той час соціальні стандарти і, таким чином, поліпшити рівень життя пенсіонерів.

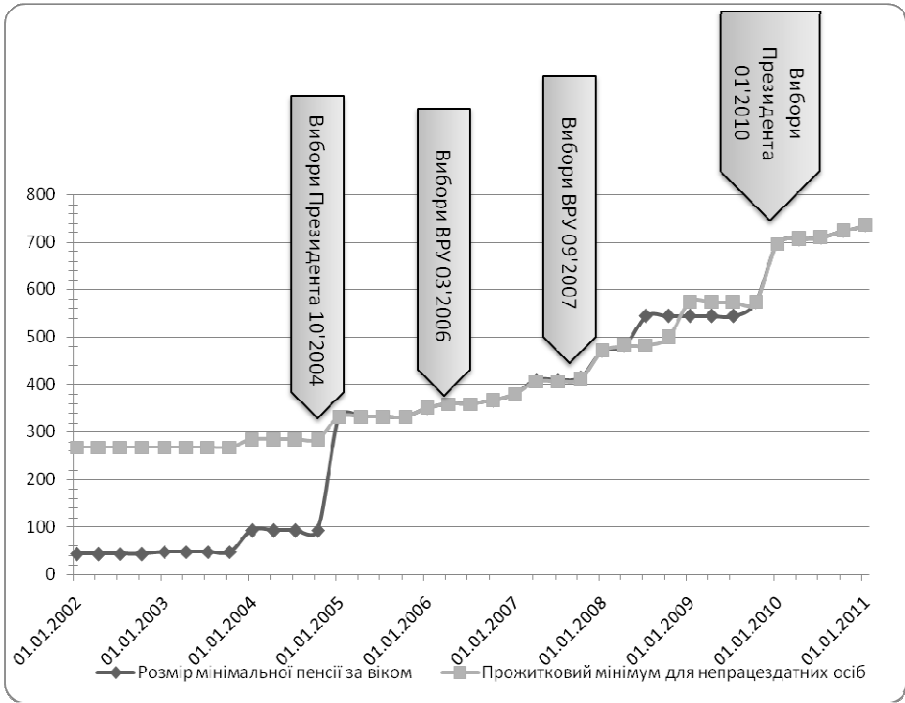


Рис. 2.19. Динаміка розмірів мінімальної пенсії за віком та прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб у 2002–2011 рр.¹

Збільшення мінімальних розмірів пенсії за віком впродовж досліджуваного періоду відбувалося дуже неритмічно. Як видно з рис. 2.19, періоди збільшення різкого збільшення мінімальних пенсійних виплат припадають на час виборів центральних органів влади. При чому гострота політичної конкуренції часто визначає інтенсивність зростання розмірів мінімальної пенсії. Так, результатом активної виборчої компанії щодо

¹ Складено на основі: Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. – К., 2010. – С. 29; Довідкова інформація 2011 р. : [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://pension.kiev.ua/files/info_nov2011.pdf; Довідкова інформація 2012 р. : [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://pension.kiev.ua/files/info_jan2012.pdf.

виборів Президента України 2004 р., стало підвищення мінімального розміру пенсії за віком з 01.01.2005 р. 92,45 грн. до 332,00 грн., або у 3,6 рази. Спонукальним чинником для таких дій виступала висока активність пенсіонерів у голосуванні. В таких умовах провладних політичних сили завдяки підвищення соціальних стандартів намагалися схилити електоральні симпатії на власну користь. Не дивлячись на те, що близько 70% населення тоді визнало, що масові соціальні виплати є передвиборним кроком, все ж майже 11% опитаних громадян засвідчили, що підвищення заробітної плати, пенсій і стипендій вплинуло на їхні наміри голосувати за В.Ф. Януковича. Це при тому, що лише 3% опитаних стверджували, що це спонукало їх не голосувати за нього.¹ Отже, в Україні доволі потужного діє політичний чинник впливу на державне пенсійне страхування.

Підтвердженням сказаного є те, що тенденції щодо зміни мінімальної пенсії не відповідають ні динаміці межі офіційної бідності, ні темпам зростання обсягу заробітної плати. Наприклад, у згаданому 2005 р., межа офіційної бідності зросла з 271 грн. до 365 грн., або лише в 1,35 рази, розмір середньомісячної заробітної плати збільшився на 27,7%. На фоні активної виборчої компанії наприкінці 2004 р., активність політичних сил щодо підготовки до парламентських виборів у березні 2006 р. була помітно меншою. Це стало одним із чинників того, що мінімальна пенсія у 2006 р. зросла на 8,0%, в той час як межа офіційної бідності збільшилася на 17,8%, а середньомісячна зарплата – на 29,2%. В таких умовах запорукою належного виконання державним пенсійним страхуванням функції соціального захисту перебуває в тісній залежності від політичної і виборчої активності пенсіонерів. Зважаючи на демографічні тенденції в Україні у перспективі вплив цього чинника на ухвалення рішень буде лише посилюватися.

Результатом зростання величини мінімальної пенсії стало відчутне зниження рівня бідності в домогосподарствах, в яких проживають пенсіонери. Особливо позитивна динаміка спостерігалася у скорочення бідності за абсолютним критерієм. Якщо у 2004 р. не спостерігалось значних розбіжностей у рівні бідності домогосподарств, які складаються

¹ Якименко Ю. Специфіка електоральних настроїв під час виборів 2004 р. в контексті парламентської компанії – 2006 / Юрій Якименко // Національна безпека і оборона. – 2005. – № 10. – С. 64-65.

лише з пенсіонерів-одинаків та інших типів домогосподарств, то у 2006 р. і 2008 р. появилася значна різниця між цими показниками. У рівень бідності за прожитковим мінімумом у домогосподарств, які склалися з пенсіонерів-одинаків складав лише 7,4%, у той час як середній показник по країні становив 12,6%, а для домогосподарств, які складаються з пенсіонерів та осіб інших вікових груп він дорівнював 18,5%.¹ Це свідчить про те, що запровадження практики встановлення мінімальної пенсії на рівні, що забезпечує прожитковий мінімум справило позитивний вплив на рівень бідності, що фіксується на основі порівняння доходів населення з соціальними стандартами. Результатом вжитих заходів стало суттєве поліпшення матеріального становища пенсіонерів та зменшення показників бідності серед цієї категорії населення порівняно з іншими категоріями. Так, у 2010 р. рівень бідності серед пенсіонерів становив 21,6%, при тому що рівень бідності усього населення дорівнював 26,4%. Проте ці показники стосується лише тих категорій пенсіонерів, які проживають окремими домогосподарствами. Слід зазначити, що рівень бідності серед пенсіонерів, які проживають разом з іншими особами переважно залежить від рівня доходів інших членів домогосподарства.² Слід зазначити, що найменший рівень бідності серед пенсіонерів був в осіб, які одержували пенсії у зв'язку з виходом у відставку, а найбільший – в тих, котрі одержували соціальні пенсії (рис. 2.20).

Владним інституціям значно простіше здійснювати вплив на рівень абсолютної бідності пенсіонерів, оскільки нормативно-правовими актами визначається як критерій бідності, так і мінімальний рівень пенсій. З огляду на те, що суспільна увага фокусується на вирішення проблеми бідності існують ризики, що органи влади можуть регулювати зазначені вище соціальні стандарти керуючись не науково обґрунтованими критеріями, а бажанням продемонструвати результативність заходів щодо вирішення бідності в середовищі пенсіонерів. Безумовно зазначені чинники позначаються на реалізації соціальної функції державного пенсійного страхування в нашій державі. Значною мірою їхній вплив

¹ Черенько Л. М. Рівень життя пенсіонерів в Україні / Л. М. Черенько.[Електронний ресурс] : Режим доступу : http://idss.org.ua/Lev_life_pens.pdf.

² Михальченко Г. Г. Подолання бідності як один з основних факторів забезпечення гідної якості життя населення України // Г. Г. Михальченко // Комунальне господарство міст. – 2012. – № 102. – С. 444.

призвів до того, що на фоні дуже нерівномірного регулювання мінімальних пенсій і стрімкого скорочення рівня бідності, визначеного за критерієм прожиткового мінімуму, рівень бідності, визначений за відносною межею не зазнав суттєвих змін. Так, рівень бідності пенсіонерів-одинаків у 2004 р. становив 18,5%, у 2006 р. – 23,0%, а в 2008 р. – 20,7%. Рівень бідності домогосподарств з пенсіонерів та осіб інших вікових груп у 2004 р. дорівнював 35,4%, у 2006 р. – 33,6%, а в 2008 р. – 35,9% (див. рис. 2.20).

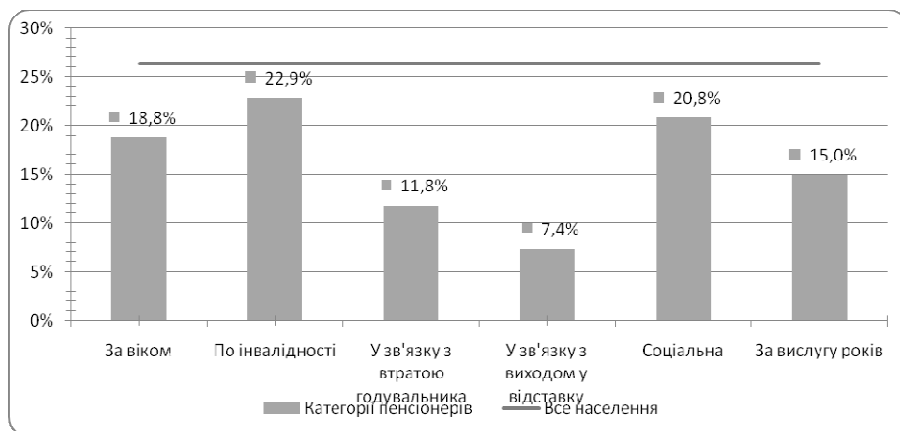


Рис. 2.20. Рівні бідності пенсіонерів, залежно від виду пенсій у 2010 р.¹

Привертає до себе той факт, що рівень бідності серед домогосподарств, які складаються з пенсіонерів-одинаків є значно меншим, ніж серед домогосподарств з пенсіонерів та осіб інших вікових груп. Це значно ускладнює реалізацію соціальної функції державного пенсійного страхування. Причиною цього явища є як суттєві недоліки соціальної політики щодо молоді та працездатного населення, так і міцні неформальні інституції в українському суспільстві відповідно до яких батьки відповідальні за матеріальне становище своїх працездатних дітей та інших членів домогосподарств. Таким чином, сьогодні відсутній

¹ Складено на основі: Михальченко Г. Г. Подолання бідності як один з основних факторів забезпечення гідної якості життя населення України // Г. Г. Михальченко // Комунальне господарство міст. – 2012. – № 102. – С. 445.

комплексний підхід, до вирішення соціальних проблем населення різних вікових груп. В таких умовах, прагнення уряду вирішити проблему бідності пенсіонерів завдяки лише підвищенню мінімальних пенсій призводить до того, що збереження високої соціальної напруги в тих домогосподарствах, які крім пенсіонерів складаються ще й з представників інших вікових груп, що, в результаті зменшує ефективність соціальної функції державного пенсійного страхування.

Значні проблеми у реалізації соціальної функції державного пенсійного страхування спричиняє обмеженість населення в одержанні необхідних суспільних послуг. Неможливість одержання якісних суспільних послуг, що є життєво важливі для пенсіонерів спричиняє необхідність їхнього придбання, наслідком чого є додаткове навантаження на сімейний бюджет. З усього складу суспільних послуг, які відповідно до законодавства фінансуються за рахунок бюджету, варто виокремити послуги охорони здоров'я, підвищену потребу в яких відчувають саме особи непрацездатного віку. Відповідно до офіційної статистики, в 2009 р. налічувалося 3408,7 домогосподарств, члени яких потребували, але не змогли одержати медичну допомогу, придбати ляки та медичне приладдя. Це становить 20,5% від усієї кількості домогосподарств, які відчували такі потреби.¹ Результати соціологічних досліджень змальовують проблему ще гостріше – у 2008 р. 30,3% дорослого населення України відмовилося від медичної допомоги (медичних оглядів, операцій, лікування в стаціонарі) у зв'язку з відсутністю коштів.² Сьогодні практика надання необхідних значної частини суспільних послуг, зокрема, медичних послуг свідчить про те, що переважно вони передбачають плату з боку населення в офіційній або неофіційній формах. Причиною цього є неспроможність держави належним чином виконувати взяті зобов'язання, зокрема реалізувати конституційну норму, згідно з якою, медичні послуги в державних і комунальних закладах надаються безоплатно. Схожі проблеми спостерігаються також і щодо забезпечення пенсіонерів іншими видами суспільних послуг.

¹ Фінансові важелі подолання бідності в Україні : моногр. [О. П. Кириленко, І. І. Білоус, Б. С. Малиняк та ін.] : за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, 2010. –С.171.

² Матеріали соціологічного опитування, проведеного у 2008 році соціологічною службою Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова : [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=355.

Проблеми доступу до суспільних послуг, які у державах з ринковою економікою зазвичай надаються державою, а в Україні гарантовані на законодавчому рівні, негативно впливають на умови життя пенсіонерів, чим посилюють суспільну думку щодо невдоволення рівнем пенсійних виплат. Підтвердженням цього твердження є результати соціологічного опитування яке проводилося у 2006–2008 рр. На запитання “яким чином протягом минулого року змінилася ситуація в сфері пенсійного забезпечення” значно більше респондентів вважає, що ситуація змінилася на гірше, ніж тих, хто вважає навпаки. Привертає до себе увагу той факти, що суспільна думка погіршувалася в умовах динамічного росту пенсійних виплат. Так, у 2008 р. співвідношення видатків Пенсійного фонду України до ВВП досягло максимального на той час значення – 15,9%, що на 2,0 в. п. більше, порівняно з попереднім роком, середній розмір призначеної пенсії за 2008 збільшився на 34,4%, а частка осіб, які вважали, що ситуація в пенсійному забезпеченні змінилася на гірше у грудні 2008 р. становила 57,0%, при тому, що у попередньому році частка таких осіб була набагато меншою – 32,8%.

Таким чином, державна політика щодо соціального захисту населення та подолання бідності орієнтована насамперед на подолання монетарної бідності. Переважно це зумовлено тим, що для поліпшення добробуту населення уряду значно простіше здійснити підвищені соціальні виплати, ніж домогтися підвищення якості чи доступності важливих суспільних послуг. Однак наслідком цього є відсутність тривалого соціального ефекту від подібних видатків. В українському суспільстві непоодинокі випадки, коли підвищення розміру доходів населення, зокрема пенсійних виплат, не слугує джерелом поліпшення добробуту, а є засобом для фінансування нераціональних видатків громадян.

Концентрація зусиль уряду на поліпшенні добробуту суспільства винятково за допомогою збільшення грошових виплат, зокрема у формі пенсій, негативно позначається на успішності реалізації економічної функції державного пенсійного страхування в Україні. Науковцями доведено, що позитивний вплив державного пенсійного страхування на економіку в умовах депопуляції та старіння населення є одночасне виконання двох умов: 1) випередження темпів зростання ВВП відносно доходів працюючого населення; 2) випередження темпів зростання

працюючого населення відносно рівня пенсій.¹ Різке збільшення співвідношення витратів Пенсійного фонду України відносно ВВП свідчить про недотримання цих принципів в нашій державі. Наслідком цього є, зокрема, різкі коливання обсягів і структури споживання населення, що справляє негативний вплив на динаміку цін у країні, діяльність реального сектору економіки, платіжний баланс країни та інші важливі параметри функціонування економіки.

2.4. Оцінювання механізму формування спеціальних пенсій в період проведення пенсійної реформи

В системі державного пенсійного страхування крім загального підходу до формування пенсійних виплат застосовують ще й специфічні порядки призначення пенсій для окремих категорій осіб. Це дає змогу враховувати особливості зайнятості в окремих галузях економіки і, таким чином, робити державне пенсійне страхування більш гнучким. Однак застосування відмінних механізмів розрахунків пенсій для окремих категорій осіб може також призвести до виникнення необґрунтованих диспропорцій у пенсійних виплатах, порушення принципу справедливості пенсійної системи, надмірних фінансових витрат з бюджету Пенсійного фонду. Переважання першої або другої груп ознак робить комплекс спеціальних пенсій ефективним або ж обтяжливим для пенсійної системи.

В нашій державі спостерігаються значні відмінності у регулюванні пенсійних виплат для окремих категорій населення. Найбільші відмінності стосуються: ознаки призначення пенсій (припинення або продовження трудової діяльності); механізму розрахунку (за формулою або у відсотковому співвідношенні до певної бази розрахунку); наявності або відсутності обмежень максимального розміру пенсії; підстав, що дають право на одержання пенсії: настання пенсійного віку, наявність страхового стажу та стажу роботи на конкретних посадах.² Наявність цих додаткових умов означає, що особам передбачено більші розміри

¹ Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації “пенсійного портфеля” : аналіт. доп. / О. М. Пищуліна, О. П. Коваль, А. М. Авчухова : за ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. –С.12.

² Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації “пенсійного портфеля” : аналіт. доп. / О. М. Пищуліна, О. П. Коваль, А. М. Авчухова : за ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. –С.22.

пенсійних виплат, ніж ті, на які людина могла би претендувати в межах універсальних правил, визначених Законом України “Про державне пенсійне страхування”. При цьому для частини осіб, спеціальні пенсійні правила дають змогу претендувати на пенсійні виплати раніше, ніж це передбачено в загальних нормах для усього населення (рис. 2.21).

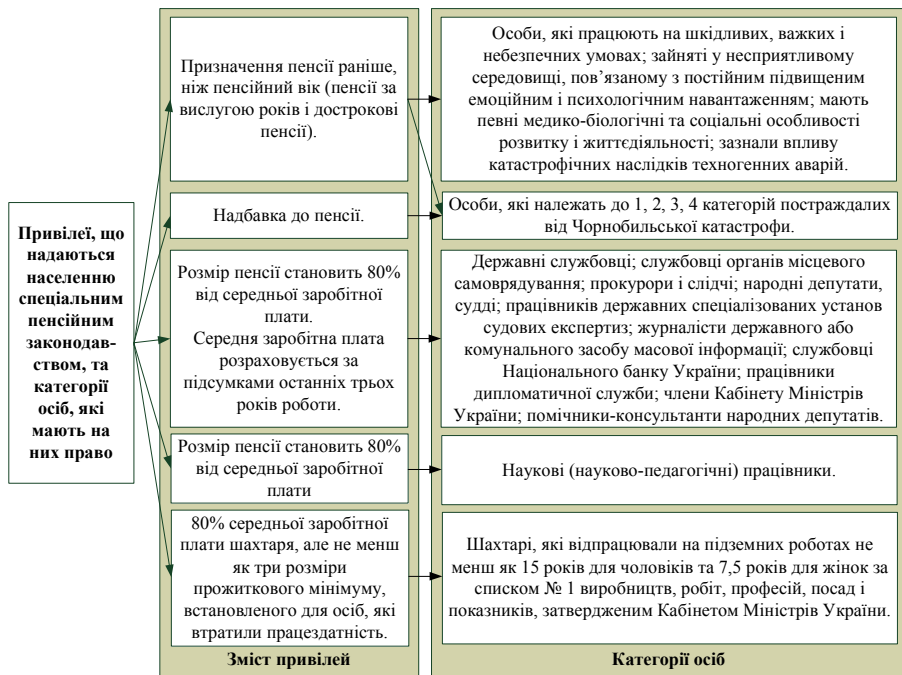


Рис. 2.21. Зміст основних привілеїв, що надаються населенню у межах спеціального пенсійного законодавства та категорії осіб, що мають на них право.¹

Для інших осіб наявність спеціальних правил призначення пенсій дає змогу одержувати підвищені пенсійні виплати порівняно з тими, які їм могли б бути призначені в межах універсального пенсійного законодавства. Через це дуже важливо з'ясувати реальні наслідки спеціальних правил призначення пенсій для державного пенсійного страхування в умовах пенсійної реформи.

¹ Складено автором самостійно.

Рис. 2.22 засвідчує, що призначення пенсій для великої кількості населення відбувається на основі окремих законодавчих актів. На початку 2010 р. більше, ніж 222 тис. осіб одержували пенсійні виплати з урахуванням вимог норм Закону України “Про пенсійне забезпечення” від 5.11.1991 р. № 1788-ХІІ. В цей же час для 75,9 тис. осіб пенсії призначені на основі Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 28.02.1991 р. № 796-ХІІ, ще для 74,2 тис. осіб пенсії були призначені на основі Закону України “Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ” від 9.04.1992 р. № 2262-ХІІ. Ще для 104,5 тис. осіб пенсії були призначені на основі Закону України “Про державну службу” від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ та 76,5 тис. осіб – на підставі Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, а для понад 28 тис. осіб призначення пенсій відбулося на підставі інших нормативно-правових актів. Проведення пенсійної реформи в 2004 р. не призвело до уніфікації механізму призначення пенсійних виплат і залишило державне пенсійне страхування у попередньому вигляді. На відміну від нашої держави, багато країн з транзитивною економікою власні пенсійні реформи розпочинали з відмови від різноманітних преференцій у державному пенсійному страхуванні, а запроваджували уніфіковані правила участі у державному пенсійному страхуванні усіх зайнятих.

Особливістю пенсійної системи нашої держави є наявність можливості дострокового виходу на пенсії для значної частини застрахованих осіб. Велика група зайнятих осіб в Україні зберігають за собою право на пільгові пенсії зважаючи на характер їхньої роботи. Привілеї при цьому, зазвичай, полягають у можливості дострокового виходу на пенсію при наявності певного стажу роботи або ж при досягненні віку, який є менший, ніж законодавчо встановлений пенсійний вік для громадян. Ідея застосування механізму призначення дострокових пенсій пов’язана з припущенням втрати професійної працездатності раніше, ніж встановлений в країні пенсійний вік.

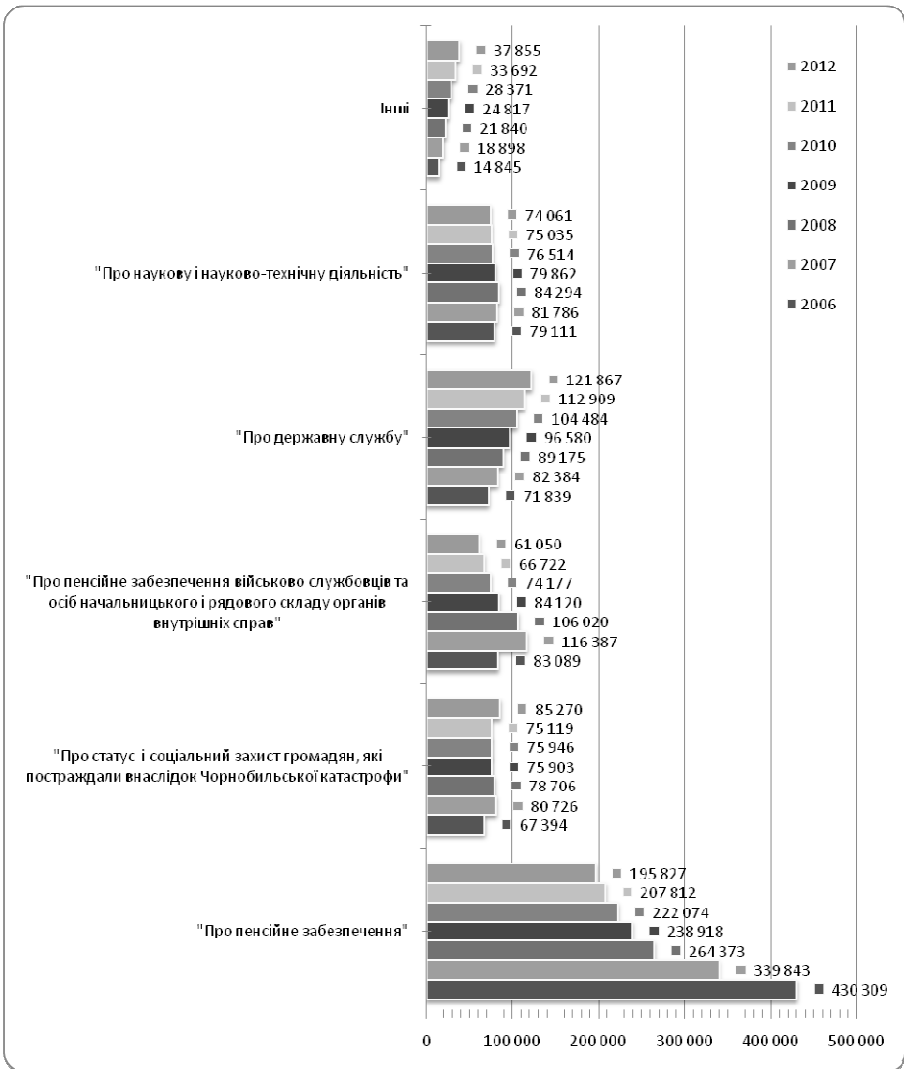


Рис. 2.22. Чисельність пенсіонерів, які одержують пенсії, що призначаються на основі окремих нормативно-правових актів у 2006–2012 рр. (станом на початок року).¹

¹ Складено на основі: Соціальний захист населення України : Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2009. – С. 31; Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2010. – С. 31; Соціальний захист населення України : Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2011. – С. 31.

Дослідження практики призначення пенсійних виплат на пільгових умовах дало змогу з'ясувати чинники, що слугують обґрунтуванням для встановлення преференцій щодо визначення часу виходу на пенсію. Основними з цих чинників є:

- шкідливі, важкі та небезпечні умови праці (працівники, зайняті повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, а також на роботах із шкідливими і важкими умовами праці; працівники, які зайняті на інших професіях, пов'язаних із важкими умовами праці та ін.);

- несприятливе середовище зайнятості працюючих, пов'язане з постійним підвищенням емоційним і психологічним навантаженням (окремі категорії професій, зокрема окремі категорії працівників авіації та льотно-випробного складу, працівники освіти, охорони здоров'я, а також соціального забезпечення, які в будинках-інтернатах для престарілих та інвалідів і спеціальних службах безпосередньо зайняті обслуговуванням пенсіонерів та інвалідів та ін.);

- медико-біологічні та соціальні особливості розвитку та життєвості працівників (багатодітні матері; матері інвалідів з дитинства; особи, хворі на гіпофізарний нанізм (ліліпути), і диспропорційні карлики та ін.);

- катастрофічні наслідки техногенних аварій (постраждали від Чорнобильської катастрофи).

Безумовно перелічені вище чинники заслуговують уваги і, напевне, потребують застосування певних фінансових інструментів для компенсації їхнього негативного впливу на людей. Діюче законодавство України дає право доволі широкому колу осіб претендувати на пенсію за вислугу років за професійними ознаками. Не менш чисельна група працюючих наділена правом на пенсію на пільгових умовах. Найбільш чисельна категорія працівників, котрі мають право на пільгові пенсії – особи, зайняті повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, – за списком № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджуваним КМУ, і за результатами атестації робочих місць, а також працівники,

зайняті повний робочий день на інших роботах із шкідливими і важкими умовами праці, – за списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджуваним КМУ, і за результатами атестації робочих місць. Чоловіки, які підпадають під список № 1 мають право на пенсію після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначених роботах; а жінки – після досягнення 45 років і при стажі роботи не менше 15 років, з них не менше 7 років 6 місяців на зазначених роботах. Чоловіки, які підпадають під список № 2 мають право на пенсію – після досягнення 55 років і при стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 12 років 6 місяців на відповідних роботах; жінки - після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на відповідних роботах.¹

Тривалий час функціонує в країні державне пенсійне забезпечення із домінуючою у ньому роллю держави, брало на себе обов'язки щодо преференцій окремим категоріям працюючих, що перебувають під впливом негативних чинників. Однак розбудова в Україні пенсійної системи на страхових засадах потребувала уніфікації правил участі в державному пенсійному страхуванні, в тому числі запровадження уніфікованих правил сплати внесків на державне пенсійне страхування та одержання пенсійних виплат. Це розуміли також автори пенсійної реформи, що здійснювалася в Україні у 2003–2004 рр. В ухваленому 9 липня 2003 р. Законі України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” № 1058-IV було передбачено низку заходів, які у процесі реформування пенсійної системи мали б вирішити проблему преференцій для визначення пенсійного віку для окремих категорій працюючих. Так, пунктом 2 прикінцевих положень цього Закону України передбачено, що пенсійне забезпечення застрахованих осіб, які працюють на посадах, що дають право на призначення пенсії за віком на пільгових умовах або за вислугу років здійснюється згідно з окремим законодавчим актом через професійні та корпоративні фонди.² Проте за увесь період реформування пенсійної системи в нашій державі, не вдалося сформувати

¹ Закон України “Про пенсійне забезпечення” від 5.11.1991 р. № 1788-XII : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1788-12&p=1309938565809155>.

² Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” № 1058-VI від 9 липня 2003 р. Зі змінами і доповненнями станом на 12.03.2011 р. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1058-15>.

законодавчої бази, яка б регламентувала діяльність корпоративних і професійних фондів.

Застосування пільгового режиму виходу на пенсію фактично слугує додатковим до оплати праці заохоченням для зайнятості на виробництвах, що справляють шкідливий вплив на людину. Таким чином, можливість дострокового виходу на пенсію, слугує компенсатором негативного впливу умов праці на людину.¹ При чому, як засвідчують результати спеціальних наукових досліджень, далеко не завжди такі привілеї надаються працівникам обґрунтовано. Так, за оцінками російських експертів, до 30% зарахованих до списків робочих місць № 1 та № 2 цілком можуть мати нормальні умови праці, а дострокові пенсії (за деякими оцінками – до 70%) використовуються як надбавка до заробітної плати працівників, які продовжують трудову діяльність.

На нашу думку, очікувана грошова винагорода у вигляді пенсії, право на одержання якої надається раніше, ніж встановлений у державі пенсійний вік не може бути адекватною компенсацією негативного впливу на організм працюючого шкідливих умов праці. Безумовно для кожного індивіда зокрема, як для суспільства загалом, набагато важливіше запобігати втратам здоров'ю внаслідок несприятливих умов праці, зберігати і продовжувати тривалість активного життя.² Завдання побудови індустріальної економіки в тоталітарній країні вочевидь не передбачало формування соціально орієнтованих трудових відносин та комфортні умови праці громадянам. Кризовий період розвитку вітчизняної економіки в 90-і роки минулого століття призвів до погіршення якості робочих місць. Пожвавлення економічної активності в нашій державі переважно базувалося на реалізації потенціалу існуючих у країні виробничих потужностей, які, нерідко фізично і морально застарілі і не відповідають сучасним умовам. В таких умовах наявність пільг щодо виходу на пенсію слугує дієвим чинником залучення працівників на робочі місця, які не відповідають сучасним умовам щодо комфортної праці, що, зокрема, призводить до консервації умов праці на шкідливих виробництвах та, як

¹ Орлов-Карба П. А. Всё о пенсионной реформе в России : монография / П. А. Орлов-Карба. – М.: Гардарики, 2005. –С.119.

² Ткаченко Л. Г. Напрями розвитку системи соціального страхування в Україні / Л. Г. Ткаченко // Демографія та соціальна економіка. – 2008 – № 1. – С. 45.

наслідок, до зменшення гостроти потреби в інвестиціях у модернізацію вітчизняної економіки.

Окремої уваги потребує аналіз механізму формування фінансових ресурсів для виплат пенсій осіб, що мають право на її дострокове одержання. Як вже зазначалося вище, сьогодні залишається не реалізованою норма Закону України “Про державне пенсійне страхування” щодо функціонування професійних і корпоративних фондів. В таких умовах законотворень поклав обов’язок фінансового забезпечення пенсійних виплат осіб, які здобувають право дострокового виходу на пенсію на роботодавців. Так, підприємства та організації, вносять до Пенсійного фонду плату, що покриває фактичні витрати на виплату і доставку пенсій особам, які здобули право на достроковий вихід на пенсію. Таким чином, в тому разі, коли особа була в різний час зайнята на шкідливих виробництвах декількох підприємствах, то їй пенсійні виплати відшкодовує останній роботодавець. Слід зазначити, що на розмір пенсії осіб, які достроково виходять на пенсію впливають розміри раніше одержуваних доходів, у тому числі, які працівник одержував не на шкідливих виробництвах. Однак, виходячи з букви закону, весь тягар щодо фінансування пенсійних виплат особи, яка здобула право на достроковий вихід на пенсію до тих пір поки вона не досягне пенсійного віку припадає на останнього роботодавця. Це призводить до появи суттєвих проблем на ринку праці – працівники, які вже тривалий період стаж роботи на шкідливих виробництвах перебувають в умовах підвищеного ризику звільнення. Знайти їм роботу буде дуже важко, з огляду на те, що наступний роботодавець буде змушений вносити додаткові кошти на фінансування пенсійних виплат.

Вагомим недоліком діючого механізму фінансового забезпечення пенсій особам, які здобули право на достроковий вихід є залежність Пенсійного фонду від стабільності сплати роботодавцями платежів у той період, коли особа не працює, а одержує пенсію. В тому випадку, коли підприємство перестає бути фінансово спроможним виконувати свої зобов’язання перед Пенсійним фондом України щодо компенсації фактичних витрат на виплату і доставку пенсій особам, які здобули право на достроковий вихід на пенсію, відповідні зобов’язання бере на себе держава. Таким чином це створює додаткові ризики фінансової

стабільності і збалансованості функціонування Пенсійного фонду України та послаблює страхову складову пенсійних виплат.

Слід зазначити, що чинне законодавство звільняє цілі галузі від сплати коштів Пенсійному фонду України для компенсації витрат, пов'язаних з достроковою виплатою пенсій, а перекладає ці зобов'язання на Державний бюджет України. Відповідно до чинного законодавства, таким чином здійснюється виплата пенсій особам, які були безпосередньо зайняті повний робочий день на підземних роботах (включаючи особовий склад гірничорятувальних частин) з видобутку вугілля, сланцю, руди та інших корисних копалин, на будівництві шахт та рудників. Крім цього, в законодавстві передбачено компенсації Пенсійному фонду України з державного бюджету для пенсійних виплат низки категорій працівників, які здобули право на достроковий вихід на пенсію, зокрема, для:

- трактористів-машиністів, безпосередньо зайнятих у виробництві сільськогосподарської продукції в колгоспах, радгоспах, інших підприємствах сільського господарства;

- жінок, які працюють трактористами-машиністами, машиністами будівельних, шляхових і вантажно-розвантажувальних машин, змонтованих на базі тракторів і екскаваторів;

- жінок, які працюють доярками (операторами машинного доїння), свинарками-операторами в колгоспах, радгоспах, інших підприємствах сільського господарства;

- жінок, зайнятих протягом повного сезону на вирощуванні, збиранні та післязбиральній обробці тютюну;

- жінок, які працюють у сільськогосподарському виробництві та виховали п'ятеро і більше дітей.¹²

Отже, чинний механізм фінансового забезпечення виплати дострокових пенсій зазвичай передбачає перекладання (повне або часткове) відповідних зобов'язань на державний бюджет. Низка категорій осіб одержує значні преференції пов'язані з достроковим виходом на пенсії у вигляді більш раннього призначення пенсійних виплат та більшого

¹ Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” № 1058-VI від 9 липня 2003 р. Зі змінами і доповненнями станом на 12.03.2011 р. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1058-15>.

² Закон України “Про пенсійне забезпечення” від 5.11.1991 р. № 1788-XII : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1788-12&p=1309938565809155>.

періоду їх одержання, які оплачуються здебільшого за рахунок коштів державного бюджету. Це дає змогу роботодавцям встановлювати оплату праці на нижчому рівні, порівняно з тим, який би спостерігався в разі відсутності подібних преференцій. Таким чином, реальну вигоду від застосування механізму дострокового виходу на пенсії одержують підприємства, до того ж ті, які забезпечують своїм працівникам важкі умови праці. З огляду на те, що в економічній науці пенсійні виплати прийнято розглядати як елемент видатків на оплату праці, можна стверджувати, що у випадку дострокового призначення пенсій частина оплати праці окремих категорій працюючих покривається за рахунок загальносуспільних видатків. Наслідками застосування такого механізму є часткове перекладання зобов'язань щодо виплати заробітної плати працюючим на усе суспільства

Зважаючи на те, що формування пенсійних зобов'язань та їх виконання зазвичай не співпадає в часі, має місце не лише перерозподіл фінансових ресурсів між економічними суб'єктами, які функціонують в певний час, а й відбувається перерозподіл фінансових ресурсів, які створюються у різних часових періодах. Політична природа формування інституцій, що регламентують державне пенсійне страхування збільшує ризики ухвалення нормативно-правових актів, наслідком яких є одержання вигід для теперішніх виборців за рахунок майбутніх поколінь. Ці ризики посилюються в умовах молодого демократії, коли не сформовано дієвих запобіжників ухвалення популістських рішень. Прогалиною процедури розробки та ухвалення нормативно-правових актів, що регламентують порядок дострокового призначення пенсій є відсутність у складі пакету документів, які подають на розгляд парламенту, розрахунків довгострокового (впродовж цілого покоління) впливу законодавчого акта на фінансовий стан Пенсійного фонду України та економіки загалом.

Суттєвим недоліком практики здійснення пенсійних виплат особам, котрі достроково здобули на них право, є непрозорість цього механізму. Заходи щодо реформування пенсійної системи не забезпечили чіткого розмежування джерел фінансового забезпечення. Дуже часто сьогодні як офіційна звітність Пенсійного фонду Україна, так і дані аналітичного обліку щодо конкретних осіб не містять інформації про те, які розміри пенсій виплачуються за рахунок страхових внесків, скільки коштів сплачують роботодавці, а яка сума виплачується за рахунок коштів

Державного бюджету України. Обмеженість відомостей про джерела фінансового забезпечення дострокових пенсій перешкоджає адекватній оцінці індивідами своєї участі у державному пенсійному страхуванні та посилює суспільні очікування на підвищення розмірів пенсій. В умовах демократії це стає важливим чинником для ухвалення популістських рішень владними інституціями.

Особливістю пенсійної системи України є наявність широкого спектру зобов'язань перед громадянами, які постраждали внаслідок найбільшої техногенної катастрофи – аварії на Чорнобильській атомній електричній станції. Рішенням Верховної Ради України передбачено низку привілеїв для осіб, які працювали або проживали на територіях радіоактивного забруднення спричиненого Чорнобильською катастрофою. Ці привілеї стосуються:

- м'якших умов надання пенсії;
- наявності права на додаткову пенсію;
- встановлення мінімального розміру пенсії для інвалідів, щодо яких встановлено зв'язок з Чорнобильською катастрофою на значно вищому рівні порівняно з іншими пенсіонерами;
- особливого порядку обчислення стажу роботи;
- механізму обчислення середньомісячного заробітку на більш вигідних для осіб умовах.¹

Чинним Законом України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 28.02.1991 р. № 796-ХІІ передбачено скорочення пенсійного віку для ліквідаторів аварії від 5 до 10 років, залежно від періоду роботи на забруднених радіацією територіях (додаток М). Вказаним нормативно-правовим актом передбачено для зазначених громадян також пільговий режим обчислення стажу роботи. Так, час роботи (служби, в тому числі державної) по ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС у зоні відчуження зараховується до стажу роботи, до вислуги років: до 1 січня 1988 року – в потрібному, а з 1 січня 1988 року до 1 січня 1993 року – у полуторному розмірі. Великий вплив на визначення розміру пенсії справляє обчислення середньо-

¹ Закон України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 28.02.1991 р. № 796-ХІІ : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=796-12&p=1309938565809155>.

місячного заробітку. На відміну від загальних умов, які застосовують для усіх громадян, особи, які працювали на території радіоактивного забруднення мають право визначати середньомісячний заробіток для обчислення пенсії за будь-які 12 місяців підряд роботи на територіях радіоактивного забруднення. Якщо особа пропрацювала на територіях радіоактивного забруднення менше 12 місяців, середньомісячний заробіток визначається шляхом поділу загальної суми заробітку за календарні місяці роботи на кількість цих місяців.¹

Для осіб, які проживали або працювали на забрудненій радіацією території зменшення пенсійного віку становить від 2 до 10 років залежно від міри забруднення території. При цьому для усіх категорій постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи громадян зменшено, порівняно із загальними умовами, які діють для усіх громадян, обов'язковий стаж роботи, який необхідний для призначення пенсії для чоловіків – до 20 років та для жінок – до 15 років.

Слід зазначити, що особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи одержують як державну пенсію, так і додаткову пенсію за шкоду, заподіяну здоров'ю, яка призначається після виникнення права на державну пенсію. Розмір щомісячної додаткової пенсії для осіб, віднесених до 1 категорії становить від 50 до 100% мінімальної пенсії за віком; для осіб, віднесених до 2 категорії – 30% мінімальної пенсії за віком; для осіб, віднесених до 3 категорії – 25% мінімальної пенсії за віком, для осіб, віднесених до 4 категорії – 15% мінімальної пенсії за віком. До того ж визначено мінімальний розмір пенсії для інвалідів, щодо яких встановлено зв'язок з Чорнобильською катастрофою. Так, для інвалідів I групи пенсія не може бути меншою, ніж 10 мінімальних пенсій за віком; для інвалідів II групи – 8 мінімальних пенсій за віком; для інвалідів III груп – 6 мінімальних пенсій за віком; для дітей-інвалідів – 3 мінімальних пенсій за віком.²

Застосування передбачених законодавством привілеїв щодо призначення пенсій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської

¹ Закон України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 28.02.1991 р. № 796-XII : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=796-12&p=1309938565809155>.

² Закон України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 28.02.1991 р. № 796-XII : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=796-12&p=1309938565809155>.

катастрофи на практиці призводить до встановлення пенсійних виплат цим особам на вищому рівні порівняно з пенсіями, що призначені на основі універсального пенсійного законодавства. Як видно з табл. 2.8, середній розмір пенсії призначеної відповідно до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” у 2006 р. становив 912,69 грн., або в 2,3 рази більше, ніж розмір пенсії, призначений відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Упродовж 2007–2010 рр. зазначене співвідношення дещо скоротилося, проте в наступні роки знову зросло. Станом на початок 2012 р. розмір пенсії призначеної для постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи становив 2771,24 грн. і був у 2,35 рази більшим, ніж розмір пенсії призначеної відповідно до універсального пенсійного законодавства. Варто також відзначити позитивну динаміку чисельності осіб, яким призначено пенсії на основі Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”. Так, впродовж 2006–2012 рр. чисельність таких пенсіонерів зростає на 17 876 осіб, або на 26,5%.

Залишаючи осторонь цієї наукової роботи дискусію стосовно доцільності здійснення значних грошових виплат особам, які були ліквідаторами аварії на Чорнобильській АЕС, або потерпіли від її наслідків, на нашу думку, ми все ж зауважимо, що зазначені виплати не властиві державному пенсійному страхуванню у ринковій економіці. Особи, які були задіяні на ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС ціною надзвичайно інтенсивної використання людських ресурсів в умовах смертельної небезпеки зуміли ліквідувати небезпечну аварію, чим запобігли поширенню небезпеки на ще більші території. Відповідно можна цілком обґрунтовано припустити про високу вартість їхньої праці у цей час. Таким чином, значні розміри пенсійних виплат, які призначають на підставі спеціального пенсійного законодавства цим особам мають ознаки функції оплати частини вартості робочої сили у непрацездатний період. Передумовою таким пенсійним виплатам мали би бути значні обсяги внесків на державне пенсійне страхування, чого не було зроблено. Отже, підвищені виплати, на підставі Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” не забезпечені відповідними внесками на державне пенсійне страхування.

Випереджаюче зростання середнього розміру пенсій, які призначені на основі Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” порівняно із динамікою пенсій, які призначені відповідно до універсального пенсійного законодавства в умовах позитивної динаміки чисельності пенсіонерів, які одержують вказаний вище вид спеціальних пенсій з року в рік потребує все більше і більше ресурсів Пенсійного фонду України.

Таблиця 2.8

Чисельність пенсіонерів і середній розмір пенсії особам, яким пенсії призначено на основі Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” у 2006–2012 рр. (станом на 1 січня відповідного року)¹

Показник	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Чисельність пенсіонерів, осіб	67 394	80 726	78 706	75 903	75 946	75 119	85 270
Частка у загальній чисельності, %	0,50%	0,61%	0,60%	0,58%	0,58%	0,57%	0,65%
Середній розмір пенсії призначеної відповідно до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, грн.	912,69	918,19	1 253,36	1 402,64	1 667,68	2 279,08	2 771,24
Середній розмір пенсії відповідно до універсального пенсійного законодавства, грн.	397,29	461,98	734,89	874,28	967,16	1 083,96	1 177,77
Співвідношення середнього розміру пенсій призначених відповідно до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” та середнього розміру пенсій, призначених відповідно до універсального пенсійного законодавства, рази	2,30	1,99	1,71	1,60	1,72	2,10	2,35

¹ Складено на основі: Соціальний захист населення України : Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2009. – С. 31; Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2010. – С. 31; Соціальний захист населення України : Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2011. – С. 31. Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2012. – С. 31.

Станом на початок 2012 р., частка видатків на такі пенсії, становила 1,5% видатків Пенсійного фонду України при частці осіб, яким призначені ці пенсії у загальній чисельності пенсіонерів 0,65%. Слід зазначити, що станом на початок 2009 р. на пенсії, які призначені відповідно до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” було скеровано лише 0,9% ресурсів Пенсійного фонду України. Таким чином, з часу проведення реформ у пенсійній системі України зростає частка її видатків на, так звану, не страхову складову її видатків на виплати пенсій, призначення яких здійснюється без чіткої залежності від сплачених страхових внесків на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування.

Здійснення підвищених пенсійних виплат особам, які постраждали від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, на нашу думку, безпосередньо не пов’язані із жодною із функцій державного пенсійного страхування, а слугують інструментом компенсації завданої державою людям шкоди. В таких умовах, джерелом таких виплат можуть бути ресурси державного бюджету, а механізм фінансування згаданих грошових допомог чітко відокремлений від виплат пенсій. Певні заходи з метою досягнення зазначених цілей були передбачені в нормативно-правових актах, які регламентували здійснення пенсійної реформи в Україні. Так, у прикінцевих положеннях Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, зокрема, передбачено, що різниця між розміром пенсії, на який має право особа відповідно до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” та розміром пенсії із солідарної системи відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України.¹

На нашу думку, передбачені в нормативно-правових актах заходи щодо розмежування джерел виплат пенсій, які призначають на основі Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” є недостатніми. Збереження

¹ Закон України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” № 1058-VI від 9 липня 2003 р. Зі змінами і доповненнями станом на 12.03.2011 р. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1058-15>.

різноманітних виплат особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи в межах Пенсійного фонду України створює ризики використання на зазначені цілі страхових внесків. Ці ризики посилюються в умовах молодого демократії на недосконалому функціонуванні політичної системи. В результаті послаблюються страхові принципи функціонування Пенсійного фонду, що зменшує мотиви економічних суб'єктів до їхньої участі у державному пенсійному страхуванні. В таких умовах більш доречним було б переведення виплат особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи від Пенсійного фонду України до територіальних органів Міністерства соціальної політики України.

Слід зазначити, що заходи щодо врегулювання пенсійних виплат призначеним на підставі Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” реалізовані лише частково. Так, за період реалізації пенсійної реформи не забезпечено формування інформації про різницю між розміром пенсії, на який має право особа відповідно до зазначеного законодавчого акта та розміром пенсії із солідарної системи відповідно до Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”. Це стосується як узагальненої інформації про виплачені пенсії на загальнодержавному рівні, так і інформації щодо пенсійних виплат окремим пенсіонерам. Не відокремлено також інформація про надання ресурсів з Державного бюджету України для виплат різниці між розміром пенсії, на який має право особа, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи та розміром пенсії призначеної на основі універсального пенсійного законодавства. Невирішеною проблемою залишається забезпечення від різнманітних зловживань і корупційних діянь з метою необґрунтованого надання окремим особам переваг статусу ліквідаторів або постраждалих від Чорнобильської катастрофи з метою одержання підвищених пенсійних виплат.

Важливе місце в системі державного пенсійного страхування в нашій державі займає механізм формування розміру пенсій, на відмінних засадах, ніж загальні правила. Як уже зазначалося раніше, в Україні діє кілька десятків законодавчих актів, що регламентують порядок розрахунку пенсій для окремих категорій осіб. Чинний механізм визначення розміру пенсій передбачає привілейовані режими призначення пенсій для

незначної частки працюючих, наслідком яких є встановлення пенсій на вищому рівні, ніж ті, які призначені особам в межах універсального пенсійного законодавства.

З поміж інших законодавчих актів, на основі яких відбувається призначення пенсій вирізняється Закон України “Про державну службу”. Ухвалення цього законодавчого закону наприкінці 1993 р. започаткувало практику прийняття нормативно-правових актів, які надають право низці категорій осіб одержувати пенсійні виплати на привілейованих засадах. Так, впродовж наступного десятиліття з часу ухвалення зазначеного закону, було ухвалено законодавчі акти, які регламентують механізм призначення пенсій для осіб, які працюють в органах державного управління, правоохоронних органах, в державних та комунальних засобах масової інформації, Національного банку України, органах місцевого самоврядування. Слід зазначити, що загалом в ухвалених законодавчих актах передбачено схожі принципи визначення розміру пенсій.

З часу прийняття Закону України “Про державну службу” спостерігається позитивна динаміка чисельності осіб, яким призначено пенсії на підставі цього Закону. Як видно з рис. 2.23, впродовж 2006–2011 рр. кількість таких осіб збільшилася з 71 839 осіб до 121 867 осіб, або в 1,7 рази. Динаміка чисельності таких пенсіонерів випереджала динаміку пенсіонерів, які одержують пенсійні виплати на основі універсального пенсійного законодавства. У зв’язку з цим, частка пенсіонерів, яким призначено пенсії на основі Закону України “Про державну службу” зросла за цей період з 0,53% у 2006 р. до 0,92% у 2012 р. (рис. 2.17).

Таким чином, реалізація пенсійної реформи в Україні не лише не призвела до того, що більша частка осіб одержує пенсійні виплати, в основі підрахунку яких є принципи страхування, а й допустила різке зростання чисельності таких осіб. До того ж, удосконалення державного пенсійного страхування в нашій державі не передбачало заходів щодо чіткого розмежування джерел виплати спеціальних пенсій. У зв’язку з цим можна стверджувати, про недоліки функціонування пенсійної системи в умовах її реформування, що зумовлені негативними тенденціями у сфері призначення спеціальних пенсій.



Рис. 2.23. Частка пенсіонерів, яким призначено пенсії згідно Закону України “Про державну службу” у загальній чисельності пенсіонерів та частка пенсійних виплат цим особам у загальному обсягу видатків Пенсійного фонду України у 2006–2012 рр. (станом на 1 січня).¹

Динаміка чисельності пенсіонерів, яким призначено пенсії згідно законодавчих актів, які мають схожі положення із Законом України “Про державну службу” наведена у табл. 2.9. Загальна чисельність таких пенсіонерів зросла із 11 845 осіб у 2006 р. до 37 855 особи у 2011 р., або у 2,55 рази. Стрімке зростання чисельності пенсіонерів, яким пенсії призначено на основі Закону України “Про державну службу” та інших законодавчих актів, які мають схожі положення щодо пенсійного забезпечення підтверджує гіпотезу про те, що в умовах недосконалості демократичних процедур формування інституцій державного пенсійного страхування відбувається перекладання фінансових зобов’язань щодо виплати пенсій на майбутні періоди.

Незважаючи на те, що частка пенсіонерів, яким пенсії призначено на підставі Закону України “Про державну службу” становить менше, ніж один відсоток від загальної чисельності пенсіонерів, частка видатків Пенсійного

¹ Складено на основі: Соціальний захист населення України : Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2009. – С. 31; Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2010. – С. 31; Соціальний захист населення України : Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2011. – С. 31. Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2012. – С. 31.

фонду України на виплату їм пенсій у 2012 р. становила 2,33% (див. рис. 2.23). Слід зазначити, що частка видатків на призначення таких пенсій має чітко виражену тенденцію до зростання. Так, якщо у 2006 р. зазначений вище показник становив 1,24%, то через п'ять років він зріс майже вдвічі, досягнувши у 2010 р. свого максимуму – 2,36%. Причиною такого співвідношення частки пенсіонерів, яким призначено пенсії на підставі Закону України “Про державну службу” у загальній чисельності пенсіонерів та частки здійснених їм пенсійних виплат є вищі розміри пенсій, встановлені цим категоріям пенсіонерів. Станом на початок 2012 р. середній розмір пенсії, призначеної відповідно до Закону України “Про державне пенсійне страхування” становив 1 177,8 грн., в той час, коли середній розмір пенсії, призначеної відповідно до Закону України “Про державну службу” дорівнював 3094,7 грн., або в 2,63 рази більше (рис. 2.24).



Рис. 2.24. Динаміка середнього розміру пенсії призначеного згідно Закону України “Про державне пенсійне страхування в Україні” та Закону України “Про державну службу”, а також їхнє співвідношення у 2006–2012 рр. (станом на 1 січня).¹

¹ Складено на основі: Соціальний захист населення України : Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2009. – С. 31; Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2010. – С. 31; Соціальний захист населення України : Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2011. – С. 31.

Таблиця 2.9

Динаміка чисельності пенсіонерів, яким призначено пенсійні виплати на засадах, схожими із Законом України “Про державну службу”¹

тис. осіб

Назва нормативно-правового документа, на підставі якого призначено пенсію	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	Темп зростання, рази
“Про прокуратуру”	4 397	4 737	4 981	5 222	5 474	5 805	6 081	1,38
“Про статус народного депутата України”	636	753	824	893	935	988	1 027	1,61
“Про статус суддів”	9	58	1002	1016	1035	1 140	1 394	154,89
“Про судову експертизу”	207	223	243	230	242	251	222	1,07
Митний кодекс	19	22	181	236	332	459	658	34,63
Положення про помічника-консультанта народного депутата	609	722	750	770	798	808	801	1,32
“Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”	3 042	3 355	3 618	3 801	3 959	4 125	4 217	1,39
“Про службу в органах місцевого самоврядування”	5 600	8 559	10 494	12 796	15 640	18 984	22 136	3,95
“Про Національний банк України”	325	468	645	765	889	1 038	1 233	3,79
“Про дипломатичну службу”	1	1	1	1	1	0	0	0,00
“Про Кабінет Міністрів України”	–	–	103	103	101	94	86	–
Всього	14 845	18 898	21 840	24 817	28 371	33 692	37 855	2,55

Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2012. – С. 31.

¹ Складено на основі: Соціальний захист населення України : Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2009. – С. 31; Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2010. – С. 31; Соціальний захист населення України : Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2011. – С. 31. Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2012. – С. 31.

Більші розміри пенсійних виплат особам, які пенсії призначено на основі Закону України “Про державну службу” та інших схожих законодавчих актів пояснюються насамперед різним механізмом визначення обсягу пенсії. Так, згідно статті 49 Закону України “Про державну службу” пенсія державним службовцям призначається в розмірі 80% суми їхньої заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої сплачено єдиний внесок на загальнообов’язкове державне соціальне страхування. В тому разі якщо особа, яка на час звернення за призначенням пенсії не є державними службовцями, пенсія призначається у розмірі 80% заробітної плати державного службовця, який займає посаду державної служби відповідної підгрупи та рангу за останньою посадою державної служби.¹

Слід зазначити, що в Законі України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” розмір пенсії визначається шляхом множення заробітної плати на коефіцієнт страхового стажу. Останній розраховується на основі величини оцінки страхового стажу, розмір якого зафіксовано у законодавчому акті на рівні 1,35%.² Таким чином, для того, щоб особі, яка виходить на пенсію відповідно до універсального пенсійного законодавства призначити пенсію у розмірі 80% від заробітної плати, вона повинна мати страховий стаж майже 60 років. Безумовно, що застосування принципово відмінних підходів до визначення розміру пенсій в межах єдиної солідарної пенсійної системи потребує додаткових заходів щодо закріплення різних джерел фінансових ресурсів, необхідних для фінансування пенсійних виплат. В іншому разі, розрахунок розміру пенсій, на інших, ніж страхові засади, принципах призводить до виникнення перерозподілу фінансових ресурсів між учасниками державного пенсійного страхування на користь осіб, яким призначають спеціальні пенсії та до дисбалансу у діяльності Пенсійного фонду України.

Визначення розміру заробітної плати, яка застосовується для розрахунку пенсії відповідно до Закону України “Про державну службу”

¹ Закон України “Про державну службу” від 17.11.2011 р. № 4050-VI: [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/print1329866308695479>.

² Закон України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” № 1058-VI від 9 липня 2003 р. Зі змінами і доповненнями станом на 12.03.2011 р. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1058-15>.

відбувається на основі величини посадового окладу на момент виходу на пенсію та середньо місячного розміру різноманітних надбавок до посадового окладу за останніх 24 місяці перед виходом на пенсію або за будь яких інших 60 місяців підряд. Такий самий порядок або дуже схожий застосовується при обчисленні розміру пенсії іншим особам, зайнятих в органах управління, правоохоронних органах та судовій системі. Описаний порядок розрахунку розміру пенсії, порівняно з тим, який застосовується в універсальній системі державного пенсійного страхування має для застрахованих осіб очевидну перевагу. Так, якщо відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” розмір пенсії залежить від величини заробітної плати впродовж будь-яких 60 календарних місяців страхового стажу підряд до 1 липня 2000 року, незалежно від перерв, та за весь період страхового стажу починаючи з 1 липня 2000 року, то на основі спеціальних законодавчих актів пенсія залежить від розміру заробітної плати яка була на момент виходу на пенсію і розміру надбавок до заробітної плати лише за 24 місяці. Таким чином, розмір пенсії державного службовця залежить не від зробленого внеску у солідарну пенсійну систему, а від особливостей його кар’єрного зростання.

При цьому виникає ризик завищеного призначення відповідним державним органом своєму працівнику як самого посадового окладу, а ще більше різноманітних премій і надбавок з огляду на те, що цей працівник в майбутньому одержуватиме більший розмір пенсії. Причиною цього є відсутність в органі який визначає економічні показники, що є основою для розрахунку пенсій будь яких фінансових зобов’язань у період здійснення пенсійних виплат з одного боку та наявність в цього органі мотиву щодо сприяння у збільшенні винагороди своєму працівнику – з іншого. Таким чином, доведено наявність мотиву в суб’єктів державного пенсійного страхування, працівникам яким пенсійні виплати призначаються на основі спеціального пенсійного законодавства, для виплати заробітної плати працівникам передпенсійного віку на більш високому (ніж в звичайних умовах іншим працівникам) рівні.

Ще одним яскравим свідченням того, що розмір пенсії державного службовця та інших осіб, яким призначають пенсії на основі спеціальних законодавчих актів лише частково залежить від внеску застрахованої

особи у державне пенсійне страхування є те, що право на таку пенсію мають особи, які досягли пенсійного віку і мають стаж державної служби не менш як 10 років, та які на день досягнення зазначеного віку працювали на посадах державної служби. Якщо ж на момент досягнення пенсійного віку, то для того, щоб мати право на спеціальну пенсію особа повинна мати стаж державного службовця не менше, ніж 20 років.¹ Такий порядок слугує засобом кадрового менеджменту, який дає змогу додатково мотивувати до зайнятості досвідчених державних службовців у передпенсійному віці. Проте це послаблює страхову складову у пенсійних виплатах державним службовцям.

Отже, дослідження практики призначення і виплат пенсій державних службовців та порівняння до цієї категорії осіб дає змогу зробити висновок про її принципову відмінність від механізму універсального державного пенсійного страхування. Крім цього, застосування описаного вище порядку спричиняє до порушення виконання функцій державного пенсійного страхування та функціонування Пенсійного фонду України. Порушення економічної функції державного пенсійного страхування відбувається насамперед через відсутність чіткої залежності між страховими внесками працівників і роботодавців і розміром пенсійних виплат. Порушення ж соціальної функції спричинює наявність дуже великої диференціації між розмірами пенсій призначених на основі Закону України “Про державну службу” й інших спеціальних законодавчих актів та пенсій призначених на основі універсального пенсійного законодавства. Зважаючи на таку невідповідність в період здійснення пенсійної реформи певні заходи були спрямовані на усунення наявних проблем. Так, у Законі України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” було передбачено чітке розмежування джерел виплат пенсій державному службовцю. Так, пенсія державному службовцю у частині, що не перевищує розміру пенсії з солідарної системи, яка обчислюється відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, виплачується за рахунок коштів Пенсійного фонду України. Частина пенсії, що перевищує зазначений

¹ Закон України “Про державну службу” від 17.11.2011 р. № 4050-VI: [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/print1329866308695479>.

розмір, фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України.¹ Зазначена норма не вирішувала фундаментальних проблем застосування спеціального пенсійного законодавства в нашій державі, а була спрямована лише на забезпечення фінансовими ресурсами Пенсійного фонду України для відповідних пенсійних виплат. Проте навіть така норма під час реформування пенсійної системи залишилася нереалізованою.

Чергові заходи щодо пенсійної реформи в нашій країні, що припали на літо 2011 р. також містили положення, що вносили зміни до порядку призначення і виплат пенсій державним службовцям та прирівняних до них категорій осіб. Принципові зміни стосувалися такого:

- запровадження норми, якою обмежено максимальний розмір пенсії десятима прожитковими мінімумами для осіб, що втратили працездатність;

- скасування норми, якою розмір пенсії збільшувався на 1% за кожен рік, що перевищує 25 років роботи на державній службі для чоловіків і 25 років – для жінок;

- підвищення пенсійного віку для чоловіків до 62 років і для жінок – на загальних умовах із універсальним пенсійним законодавством;

- обмеження пенсійних виплат для зайнятих пенсіонерів розміром пенсії, визначеної на основі Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”.

Із переліку нововведень не складно зробити висновок, що вони спрямовані насамперед на обмеження виплат пенсій у певних випадках. Зважаючи на наявні значні проблеми у реалізації соціальної функції державного пенсійного страхування, ці заходи сприятимуть зменшенню диференціації у розмірах пенсійних виплат. Також обмеження у виплаті великих пенсій державних службовців та прирівняних до них категорій осіб призведе до встановлення більш чіткого зв’язку між внеском працюючого у державне пенсійне страхування та пенсійними виплатами. Таким чином, вказані зміни позитивно впливають на функціонування державного пенсійного страхування, насамперед, забезпечення збалансованості Пенсійного фонду України. Проте низка фундаментальних проблем, що послаблюють вплив страхових принципів формування

¹ Закон України “Про державну службу” від 17.11.2011 р. № 4050-VI: [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/print1329866308695479>.

спеціальних пенсійних виплат у процесі реформування пенсійної системи в нашій державі до цих пір залишаються не вирішеними.

Схожий механізм формування пенсійних виплат застосовують щодо наукових і науково-педагогічних працівників. Ця сфера правовідносин, а саме, права на призначення пенсій, обчислення стажу роботи, середньої заробітної плати та величини пенсій регламентовано спеціальним законодавчим актом – Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність” (табл. 2.10). Основна відмінність порядку формування пенсій на основі вказаного нормативно-правового акта від універсального механізму призначення пенсій полягає у призначенні пенсій науковим (науково-педагогічним) працівникам на рівні 80% від сум заробітної плати. Це робить зазначений механізм призначення пенсій схожим із порядком формування пенсійних виплат державним службовцям. Проте на відміну від практики визначення середнього розміру заробітної плати у процесі обчислення величини пенсій державним службовцям, яка надає значні переваги останнім, порядок обчислення заробітної плати для обчислення розміру пенсій науковцям не відрізняється від того, що застосовують для усіх категорій громадян. Таким чином мінімізовано ризики необґрунтованого підвищення заробітної плати науковцям у передпенсійний період.

Важливою особливістю порядку виплати пенсій науковим і науково-педагогічним працівникам є закріплення різних джерел фінансування різниці між сумою пенсії, призначеної за Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, та сумою пенсії, обчисленої відповідно до інших законодавчих актів, на яку має право науковий працівник залежно від організаційно-правових форм юридичних осіб, в яких були зайняті науковці. Так, для наукових (науково-педагогічних) працівників державних бюджетних наукових установ, організацій та вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації різниця покривається за рахунок коштів державного бюджету. Для наукових (науково-педагогічних) працівників інших державних підприємств, установ, організацій та вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації – за рахунок коштів цих підприємств, установ, організацій та закладів, а також коштів державного бюджету в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. При цьому за рахунок коштів державного бюджету науковим (науково-педагогічним) працівникам оплачується з розрахунку на одну

особу 50% різниці пенсії. Крім цього, для наукових (науково-педагогічних) працівників недержавних наукових установ, організацій та вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації – за рахунок коштів цих установ, організацій та закладів.¹

Таблиця 2.10

Чисельність пенсіонерів і середній розмір пенсії особам, яким пенсії призначено на основі Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” у 2006–2012 рр. (станом на 1 січня відповідного року)²

Показник	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Чисельність пенсіонерів, осіб	67 394	80 726	78 706	75 903	75 946	75 119	85 270
Частка у загальній чисельності, %	0,50%	0,61%	0,60%	0,58%	0,58%	0,57%	0,65%
Середній розмір пенсії призначеної відповідно до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, грн.	912,69	918,19	1 253,36	1 402,64	1 667,68	2 279,08	2 771,24
Середній розмір пенсії відповідно до універсального пенсійного законодавства, грн.	397,29	461,98	734,89	874,28	967,16	1 083,96	1 177,77
Співвідношення середнього розміру пенсій призначених відповідно до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” та середнього розміру пенсій, призначених відповідно до універсального пенсійного законодавства, рази	2,30	1,99	1,71	1,60	1,72	2,10	2,35

¹ Закон України “Про наукову і науково-технічну діяльність” від 13.12.1991 р. № 1977-XII : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1977-12&pr=1309938565809155>.

² Складено на основі: Соціальний захист населення України : Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2009. – С. 31; Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2010. – С. 31; Соціальний захист населення України : Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2011. – С. 31. Соціальний захист населення України: Статист. збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2012. – С. 31.

Дослідження режиму пенсійного забезпечення науковців дає змогу зробити висновок про наявність дискримінаційних умов щодо різних суб'єктів державного пенсійного страхування в Україні. В умовах функціонування ринкових відносин, в тому числі в освітній та науковій сферах це створює нерівні конкурентні умови для різних учасників ринкових відносин. При цьому бюджетні наукові установи, організації та вищі навчальні заклади III–IV рівнів акредитації перебувають у більш вигідному становищі, ніж такі ж заклади приватної форми власності.

Застосування згаданого вище законодавчого акта у пенсійній сфері спричиняє проблеми формування доходів Пенсійного фонду України. Використовуючи працю найбільш кваліфікованого сегменту працівників – вчених, недержавні наукові установи, організації та вищі навчальних закладів III–IV рівнів акредитації мають змогу одержувати більшу економічну вигоду. Враховуючи те, що законодавством гарантовано для науковців підвищені пенсійні виплати, які фактично слугують складовою оплати праці, роботодавці мають можливість занижувати реальний розмір заробітної плати. Таким чином відбувається перекидання зобов'язань наукового чи навчального закладу щодо оплати вартості робочої сили з періоду використання найманої праці та одержання відповідної економічної вигоди на майбутні періоди, коли колишні працівники досягнуть пенсійного віку. В цей час перед недержавною науковою установою, організацією та вищим навчальним закладом III–IV рівнів акредитації виникне зобов'язання покривати різницю між сумою пенсії, призначеної за Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, та сумою пенсії, обчисленої відповідно до інших законодавчих актів. Проте з плином часу маже суттєво змінилося економічне становище відповідного наукового чи навчального закладу та відповідно його фінансова спроможність сплачувати передбачені законодавством платежі до Пенсійного фонду України. В таких умовах існує ризик перекидання зобов'язань від підприємницьких структур, які функціонують у науковій та освітній сферах, на державу на Пенсійний фонд України. Ці ризики зростають в умовах значних демографічних змін, що характерні для українського суспільства, а також характерної для нашої країни економічної та політичної нестабільності.

Досліджуючи практику формування пенсійних виплат вченим нескладно помітити наявність її впливу на ринок праці. Так, в

недержавних наукових та навчальних закладах зростають мотиви необгрунтованого звільнення працівників, які вже набули тривалого науково-педагогічного стажу. Крім цього, дія зазначеного Закону створює додаткові бар'єри для зміни робочого місця наукових працівників, а саме ускладнює їхнє працевлаштування в недержавних наукових і навчальних закладах.

Важливою позитивною характеристикою механізму формування пенсійних виплат науковим (науково-педагогічним) працівникам є створення сприятливого середовища для розвитку професіонального пенсійного страхування. Наявність додаткових фінансових зобов'язань у роботодавців, пов'язаних із додатковими пенсійними виплатами їхнім колишнім працівникам слугує спонукальним чинником до пошуку оптимальної моделі пенсійного страхування специфічних ризиків. Як засвідчують результати наукових досліджень, а також досвід розвинених країн найліпше вирішувати це завдання можна за допомогою професіональних пенсійних фондів.¹ На відміну від інших режимів функціонування спеціальних пенсій, базові компоненти обчислення пенсій науковим і науково-педагогічним працівникам здійснюється з урахуванням середнього розміру заробітної плати, який обчислюють на основі універсального пенсійного законодавства. З огляду на це, на нашу думку, якраз на прикладі спеціального режиму формування пенсій науковим і науково-педагогічним працівникам доцільно в Україні розвивати професіональне пенсійне страхування.

Незважаючи на те, що однією з цілей реформування пенсійної системи України було запровадження професійних і корпоративних пенсійних фондів, на практиці не лише не відбулося цього, а й було ще більше розширено спеціальні режими формування пенсійних виплат. Яскравим прикладом розвитку нестрахової складової державного пенсійного страхування в нашій державі було ухвалення 2.09.2008 р. в Закону України "Про підвищення престижності шахтарської праці". Згідно цього законодавчого акта запроваджуються додаткові привілеї при формуванні пенсій шахтарям. Так, мінімальний розмір пенсії шахтарям, які відпрацювали на підземних роботах не менш як 15 років для чоловіків

¹Роик В. Д. Государственное и договорное регулирование заработной платы и пенсионного обеспечения. Зарубежный и отечественный опыт : Монография / В. Д. Роик. – М.: МИК, 2008. –С.257-258.

та 7,5 років для жінок за списком № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затвердженим Кабінетом Міністрів України, встановлюється незалежно від місця останньої роботи, у розмірі 80% середньої заробітної плати шахтаря, але не менш як три розміри прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність.¹ Слід зазначити, що при цьому зберігається за працівниками право дострокового виходу на пенсію на 10 років менше, ніж встановлений в країні пенсійний вік. При цьому фінансові зобов'язання, що виникають в результаті застосування зазначеного закону покладаються на державу. Таким чином, по суті запроваджено цілу систему державного субсидування вугільних підприємств за участі Пенсійного фонду України.

Реформа пенсійної системи України не забезпечила запровадження сучасних способів забезпечення професійних ризиків у сфері пенсійного страхування. До цих пір не створено професійних і корпоративних пенсійних фондів, спроможних забезпечити працюючих від ризику дострокового втрати працездатності. За весь період реформування пенсійної системи, відбулися лише деякі зміни у формуванні пенсій державним службовцям та прирівняних до них категорій осіб. Ці зміни лише незначно наближують режим формування спеціальних пенсій до того, який застосовують щодо усіх категорій осіб при збереженні незмінними принципів відмінностей. В той час, спостерігається розширення зобов'язань держави щодо пільгового пенсійного забезпечення окремих категорій осіб. Це свідчить про реальну слабкість інституцій, що регламентують процес реформування пенсійної системи на ринкових засадах в умовах нерозвиненої політичної системи ухвалення законодавчих актів, що призводить до збільшення фінансових зобов'язань Пенсійного фонду України. У зв'язку з цим погіршується спроможність державного пенсійного страхування виконувати властиві йому функції.

¹ Закон України “Про підвищення престижності шахтарської праці” від 2.09.2008 р. № 345–VI XII : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=>

2.5. Збалансування бюджету Пенсійного фонду України

На даному етапі реформування вітчизняної пенсійної системи збалансування бюджету Пенсійного фонду України є однією із найбільш гострих проблем державного пенсійного страхування. Обсяг доходів бюджету Пенсійного фонду упродовж останніх років є недостатнім для здійснення передбачених видатків. Таким чином, має місце бюджетний дефіцит.

Парадоксальність ситуації полягає у тому, що, з одного боку, хронічний дефіцит бюджету Пенсійного фонду України вказує на неспроможність солідарної системи пенсійного забезпечення та вимагає застосування нових, більш дієвих механізмів пенсійного страхування, а, з іншого боку, – запровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення, яка б мала вирішити проблеми незбалансованості бюджету Фонду, вимагає залучення додаткових коштів і зазначений дефіцит стає перешкодою для її успішної імплементації у вітчизняну практику. Затягування термінів проведення пенсійної реформи лише усугублятиме ситуацію із недостатністю коштів Пенсійного фонду.

Отож, наявність хронічного дефіциту бюджету Пенсійного фонду України упродовж декількох останніх років (табл. 2.11) заважає ефективній реалізації пенсійної реформи та фактично унеможлиблює досягнення поставлених нею цілей.

Таблиця 2.11

Динаміка планових показників дефіциту бюджету Пенсійного фонду України упродовж 2008 – 2013 рр.¹

млн. грн.

Показники	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2011 рік	2012 рік	2013 рік
Доходи бюджету ПФУ	147761,4	151089,1	165686,3	193480,6	215639,5	232485,1
Видатки бюджету ПФУ	147761,4	164142,1	192282,1	209036,0	228763,7	252049,2
Дефіцит бюджету ПФУ	–	13053,0	26595,7	17755,1	15323,9	21763,8
Темп зростання дефіциту бюджету ПФУ, % до попереднього року	–	–	203,8	66,8	86,3	142,0

¹ Складено за даними офіційного сайту Пенсійного фонду України.

Аналіз даних, наведених у табл. 2.11, свідчить про те, що бюджет Пенсійного фонду України на 2008 рік було затверджено без дефіциту. Упродовж наступних п'яти років бюджет Пенсійного фонду України щорічно затверджувався із дефіцитом. При цьому варто вказати на такий негативний момент, як збільшення планового показника дефіциту бюджету Пенсійного фонду в 2013 р. у порівнянні із 2012 р., хоча за попередні два періоди мала місце тенденція до зменшення обсягів дефіциту.

Даний факт вказує на поглиблення проблеми незбалансованості бюджету Пенсійного фонду та неспроможність Уряду вирішити її на даному етапі. Більш того, проведення пенсійної реформи та запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи вимагає значних додаткових фінансових ресурсів, адже у цьому випадку система пенсійного страхування упродовж тривалого періоду матиме підвищене навантаження – одночасно повномасштабно забезпечуватиме виплати за солідарною системою пенсійного страхування (І рівень) та акумулювання обов'язкових пенсійних внесків в централізованому Накопичувальному пенсійному фонді з метою їх інвестування (II рівень).

Згідно із звітними даними Пенсійного фонду України у 2009 р. фактичний обсяг дефіциту бюджету Фонду був навіть більшим від запланованого на 658,1 млн. грн. (табл. 2.12). Основною причиною цього стали наслідки світової фінансової кризи 2008 року, що негативно вплинула практично на усі макроекономічні показники України, в тому числі й на обсяги доходів та видатків Пенсійного фонду України.

Таблиця 2.12

Відхилення фактичних показників дефіциту бюджету Пенсійного фонду України від планових упродовж 2009–2012 рр.¹

млн. грн.

Показники дефіциту бюджету ПФУ	2009 рік	2010 рік	2011 рік	2012 рік
План	13053,0	26595,7	17755,1	15323,9
Факт	13711,1	7907,5	13160,8	9737,1
Відхилення, +/-	658,1	-18688,2	-4594,3	-5586,8

¹ Складено за даними офіційного сайту Пенсійного фонду України.

Згідно із даними, наведеними у табл. 2.12, упродовж 2010–2012 рр. фактичний обсяг дефіциту бюджету Пенсійного фонду України був меншим від планового показника, визначеного у відповідних Постановах Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на відповідний рік” (за 2010–2011рр.) та “Про бюджет Пенсійного фонду України на 2012 рік”.

Попри вищезазначене, проблема дефіциту бюджету Пенсійного фонду України залишається невирішеною. Отож, необхідно здійснювати пошук надійних методів та способів вирішення проблеми збалансування бюджету Фонду.

Загалом збалансування будь-якого дефіцитного бюджету можна здійснювати наступними трьома основними методами:

- 1) збільшення доходів бюджету;
- 2) зменшення видатків бюджету;
- 3) покриття дефіциту бюджету.

Застосування методу збалансування бюджету Пенсійного фонду України шляхом збільшення його доходів є досить проблемним за наявності значних негативних явищ в економіці, низького рівня середньої заробітної плати та складної демографічної ситуації.

Так, за даними Міністерства соціальної політики України середньомісячний розмір заробітної плати в Україні за січень 2012 р. становив 2722 грн.¹ Зазначений показник є досить низьким, тому збільшення податкового тиску на платників – фізичних осіб шляхом підвищення ставок єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування на сучасному етапі є недоцільним.

Негативні демографічні тенденції в Україні призвели до того, що співвідношення кількості зайнятого населення до пенсіонерів у 2011 р. складало 1,02, а у 2012 р. – 1,1.²

З метою пом’якшення навантаження на зайняте населення, збільшення доходів та, одночасно, зменшення видатків Пенсійного фонду України й створення підґрунтя для успішного проведення пенсійної реформи Урядом було вжито ряд заходів.

¹Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk>.

² Там само.

Так, з 1 жовтня 2011 р. вступили в дію наступні зміни стосовно загальнообов'язкового державного пенсійного страхування¹:

– підвищено пенсійний вік для жінок з 55 до 60 років (відбувається поетапне збільшення на 6 місяців щорічно до 2021 року);

– підвищено вік, при досягненні якого призначається соціальна допомога жінкам, які не мають права на пенсію, з 58 до 63 років (також на 6 місяців щороку);

– встановлено максимальний розмір пенсії на рівні 10 величин прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб;

– збільшено тривалість страхового стажу для призначення пенсії за віком з 5 до 15 років;

– збільшено тривалість страхового стажу для призначення мінімальної пенсії для жінок до 30 років, а для чоловіків – до 35 років.

Крім цього, починаючи з 2013 р. здійснюється підвищення пенсійного віку для чоловіків, які обіймають посади, що дають право на пенсію за Законом України «Про державну службу», до 62 років на 6 місяців щорічно.

Згідно із прогнозними даними Проекту Програми розвитку ООН (ПРООН) в Україні збільшення пенсійного віку жінок до 60 років позитивно впливатиме на співвідношення кількості зайнятого населення до пенсіонерів упродовж наступних років (табл. 2.13).

Таблиця 2.13

Розрахункові та прогнозні показники співвідношення зайнятого населення до пенсіонерів в Україні упродовж 2011–2050 рр.²

Рік	Без збільшення пенсійного віку для жінок (за даними Мінсоцполітики)	Із збільшенням пенсійного віку жінок до 60 років (дані проекту ПРООН в Україні)
2011	1,02	1,02
2014	1	1,12
2025	0,87	1,02
2050	0,8	0,86

¹ Горюк Н. Стан та перспективи розвитку пенсійної системи в Україні / Н. Горюк // Проект розвитку фінансового сектору / USAID (25 квітня 2012 р.). – Київ, 2012. – 32 с.

² Горюк Н. Стан та перспективи розвитку пенсійної системи в Україні / Н. Горюк // Проект розвитку фінансового сектору / USAID (25 квітня 2012 р.). – Київ, 2012. – С. 3. Складено за даними Програми розвитку ООН.

За умови збереження 55-річного пенсійного віку для жінок, вже у 2014 р. Міністерство соціальної політики прогнозувало відношення кількості зайнятого населення до пенсіонерів на рівні 1:1, а у 2025 р. – вже 0,87:1. Прогнозні показники співвідношення працюючих до пенсіонерів із врахуванням збільшення пенсійного віку для жінок до 60 років складають 1,12 у 2014 р. та 1,02 у 2025 р. У 2050 р. за прогнозними даними ситуація стосовно показника співвідношення зайнятого населення до пенсіонерів погіршиться і навантаження на працююче населення збільшиться і у першому, і у другому варіантах. Проте, більш оптимістичним все рівно є даний показник для варіанту, що передбачає підвищення пенсійного віку для жінок.

Дії Уряду стосовно збільшення пенсійного віку в Україні викликають негативну реакцію як у населення, так і в наукових колах. Хоча згідно із чинним законодавством пенсійний вік для чоловіків та жінок в Україні є нижчим, ніж у більшості розвинутих країн світу і навіть країн СНД, але й показник середньої тривалості життя в нашій країні також є меншим, аніж у згаданих країнах.

Окремі науковці вказують, що головною причиною дефіциту бюджету Пенсійного фонду України є не демографічна ситуація у країні, а недостатній рівень розвитку економіки і наявність в її структурі значного за обсягами тіньового сектору. За підрахунками фахівців, загальний обсяг тіньових зарплат упродовж року складає приблизно 140 млрд. грн. На думку прем'єр-міністра М. Азарова вирішення проблеми виплати заробітної плати «у конвертах» дозволило б додатково мобілізувати до бюджету Пенсійного фонду близько 50 млрд. грн. в рік.¹ Цієї суми цілком би вистачило для покриття дефіциту бюджету Фонду.

Резерви зменшення видатків Пенсійного фонду України для його збалансування є незначними. Адже середній розмір пенсії в Україні й так є досить низьким – у 2011 р. він становив 1151,9 грн. в місяць, а у 2012 р. – 1246,4 грн. в місяць. За даними Міністерства соціальної політики України станом на 1 січня 2012 р. частка пенсіонерів, які отримували пенсію у розмірі понад 1500 грн. на місяць, у їх загальному обсязі становила лише 17,9 %.

¹ Уряд відкриває конверти з зарплатою (7 березня 2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// news.finance.ua](http://news.finance.ua).

Варто зазначити, що співвідношення видатків Пенсійного фонду України у ВВП упродовж останніх років щорічно зменшується. Для збалансування дефіциту бюджету Пенсійного фонду України цей факт є позитивним, проте він вказує на диспропорції у процесах суспільного перерозподілу, адже при щорічному зростанні абсолютних показників видатків Фонду їх відносні значення мають чітку тенденцію до зменшення.

Дефіцит бюджету Пенсійного фонду України покривається за рахунок коштів Державного бюджету України. Щорічно Законами України “Про Державний бюджет України” передбачається певна сума коштів на покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України в обсязі його планового показника, зазначеного у відповідних Постановах Кабінету Міністрів України (рис. 2.25).

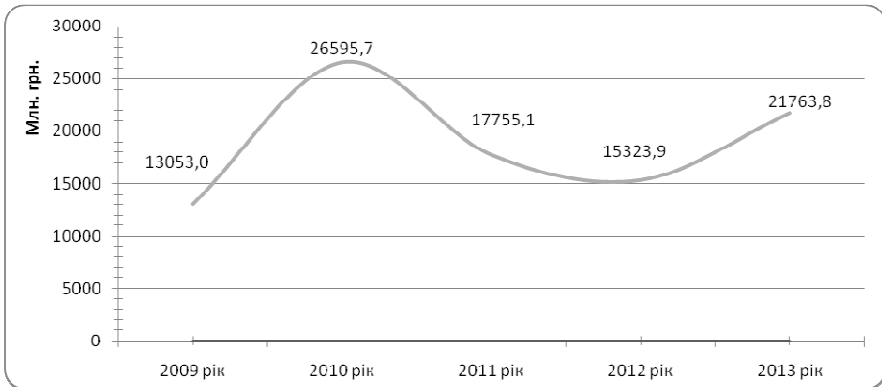


Рис. 2.25. Динаміка обсягу коштів, передбачених Законом “Про Державний бюджет України на відповідний рік” на покриття дефіциту Пенсійного фонду України для виплати пенсій, за 2009 – 2013 рр.¹

Крім цього, згідно із положеннями Бюджетного кодексу України, центральний орган виконавчої влади, який здійснює реалізацію державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, котрий

¹ Складено за даними офіційного сайту Пенсійного фонду України.

забезпечує формування державної бюджетної політики, має право залучати на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України. При цьому зазначено, що тимчасові касові розриви Пенсійного фонду, пов'язані з виплатою пенсій, в обов'язковому порядку покриваються Казначейством України, – у межах фактичного дефіциту коштів на цю мету на договірних умовах без нарахування відсотків за користування коштами з обов'язковим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду.¹

Порядок покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України, пов'язаних з виплатою пенсій, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 1080 від 01.12.2010 р. Даний нормативний документ визначає механізм виділення та спрямування Державною казначейською службою України коштів з єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України, пов'язаних з виплатою пенсій, а також механізм повернення зазначених коштів.

Пенсійний фонд України кожного місяця (не пізніше ніж за два дні до його початку) подає Міністерству фінансів України та Державній казначейській службі План-графік поденного фінансування виплати пенсій і видатків на утримання апарату Фонду із зазначенням джерел фінансування.

У випадку виникнення тимчасового касового розриву Пенсійний фонд України спрямовує Казначейству відповідне письмове звернення, яке містить розрахунки суми, необхідної для покриття тимчасових касових розривів, пов'язаних з виплатою пенсій. Копія зазначеного звернення направляється також Міністерству фінансів України. При цьому тимчасовий касовий розрив трактується даним нормативним актом як неможливість Пенсійного фонду за рахунок залишків власних коштів, поточних власних надходжень і надходжень з державного бюджету здійснити планове фінансування виплати пенсій.²

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-17 (у редакції від 11.08.2013 р.) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

² Порядок покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України, пов'язаних з виплатою пенсій, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 1080 від

Законодавством передбачено, що Державна казначейська служба України повинна упродовж одного робочого дня розглянути зазначене письмове звернення Пенсійного фонду України та, врахувавши свою платоспроможність, усі ризики та можливі втрати, прийняти рішення щодо можливості надання позики Пенсійному фонду. У випадку прийняття Казначейством рішення про ненадання позики, воно у цей же день інформує про це Пенсійний фонд та Міністерство фінансів України. У свою чергу Фонд повідомляє про відмову у наданні позики Міністерство соціальної політики.

Варто зазначити, що останніми роками ігнорується вимога законодавства щодо врахування платоспроможності Казначейства при наданні останнім позик Пенсійному фонду України на покриття тимчасових касових розривів, пов'язаних з виплатою пенсій. При цьому платоспроможність Казначейства законодавчо трактується як здатність органів Державної казначейської служби України у повному обсязі та своєчасно забезпечувати виконання платіжних доручень розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів.¹

Однозначно можна стверджувати, що останніми роками рівень платоспроможності Казначейства не є достатнім для того, щоб надавати позики Пенсійному фонду України на покриття тимчасових касових розривів, пов'язаних з виплатою пенсій, у такому обсязі, який би забезпечив безперебійне фінансування виплати пенсій Фондом, без значних ризиків недофінансування бюджетних видатків. Проте Казначейство надає такі позики, оскільки вітчизняним законодавством не визначено інших надійних джерел покриття розглянутих тимчасових касових розривів.

Упродовж останніх років Пенсійний фонд України все більш активно залучає позики на покриття тимчасових касових розривів для забезпечення виплати пенсій з єдиного казначейського рахунку на договірній основі. Проте, Фондом не виконується вимога щодо обов'язкового їх повернення до закінчення бюджетного року, що вкрай негативно відображається на ефективності функціонування казначейської системи обслуговування бюджетних коштів. Так, у 2007 р. Пенсійним фондом України залучено 15,4 млрд. грн. таких бюджетних позик, на кінець року

01.12.2010 р. (у редакції від 03.02.2012 р.) / Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1080-2010-%D0%BF>.

¹ Там само.

не погашено 2,4 млрд. грн., у 2008 р., відповідно, залучено – 22,5 млрд. грн., не погашено – 6 млрд. грн.¹

У 2009 р. залучення Пенсійним фондом бюджетних позик для покриття тимчасових касових розривів здійснювалось регулярно. У цей період Міністерство фінансів самоусунулось від виконання функції погодження надання Казначейством даного виду позичок. Як наслідок – Міністерством фінансів, Пенсійним фондом, УДППЗ “Укрпошта” та ВАТ “Ощадбанк” було проведено спільну нараду та прийнято рішення про щоденне виділення Казначейством, без погодження з Міністерством фінансів, коштів Пенсійному фонду України на виплату пенсійна підстави наданих останнім обґрунтувань та розрахунків.

У 2009 р. Державним казначейством України було укладено з Пенсійним фондом 89 договорів на отримання позичок на загальну суму 36,5 млрд. грн., з яких погашено 20,5 млрд. грн. Проблеми наповнення бюджету Пенсійного фонду України призвели до несвоєчасності погашення ним бюджетних позик та збільшення обсягів відповідної заборгованості. Станом на початок 2010 р. сума зазначеної заборгованості всього складала 22,1 млрд. грн., з яких 17,4 млрд. грн. – заборгованість за непогашеними бюджетними позиками 2009 року і 4,7 млрд. грн. – непогашені позики 2008 року, які згідно із Законом України “Про Державний бюджет України на 2009 рік”, підлягали списанню, але фактично не були списані. Таким чином, із врахуванням обсягів залучених і непогашених бюджетних позик, у 2009 р. реальний дефіцит бюджету Пенсійного фонду склав 31 млрд. грн. (рис. 2.26), що перевищило плановий показник у 2,4 рази.²

Аналогічна ситуація склалась і упродовж наступних років. Так, у 2011 р. загальна сума позик, отриманих Пенсійним фондом України за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів для виплати пенсій, склала 43,4 млрд. грн. Упродовж 2011 р. на погашення зазначених позичок Фондом було спрямовано 31 млрд. грн., отож, станом на початок 2012 р. залишок непогашених сум позик Пенсійного фонду України склав 12,4 млрд. грн.

¹ Про результати аналізу формування та виконання бюджету Пенсійного фонду України. – К., 2010 / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>.

² Там само.

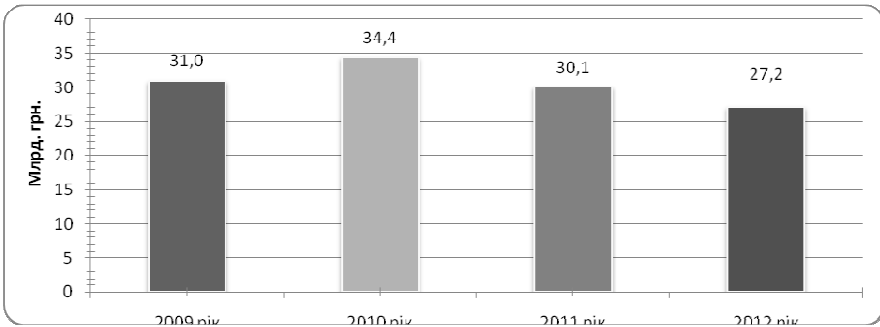


Рис. 2.26. Динаміка обсягів реального дефіциту коштів Пенсійного фонду України упродовж 2009–2012 рр.¹

Враховуючи вищезазначене у 2011 р. обсяг реального дефіциту бюджету Пенсійного фонду становив 30,1 млрд. грн. (див. рис. 2.26), з яких 17,7 млрд. грн. було покрито за рахунок коштів державного бюджету, передбачених на цю мету Законом України “Про Державний бюджет України на 2011 рік”.²

Аналогічні розрахунки за 2012 р. свідчать, що сума реального дефіциту коштів Пенсійного фонду України у даному періоді склала 27,2 млрд. грн. (див. рис. 2.26), з яких 15,3 млрд. грн. було покрито за рахунок бюджетних коштів, передбачених на це Законом України “Про Державний бюджет України на 2012 рік”.³ Згідно із висновками Рахункової палати України станом на 1 січня 2013 р. заборгованість Пенсійного фонду України перед єдиним казначейським рахунком за неповернуті позики склала понад 49 млрд. грн.

Отже, на даному етапі можна констатувати наявність значного за обсягами хронічного дефіциту коштів Пенсійного фонду України. При цьому відсутні чітко визначені надійні джерела покриття такого дефіциту, адже лише певна його частина покривається за рахунок коштів, передбачених на цю мету Законом України “Про Державний бюджет

¹ Складено за даними офіційного сайту Пенсійного фонду України.

² Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2011 рік (19 березня 2012 р.) / Пенсійний фонд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article>.

³ Інформація про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2012 рік/ Пенсійний фонд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article>.

України на відповідний рік”. Решта – кошти, отримані Пенсійним фондом як позички на покриття тимчасових касових розривів за рахунок залишків на єдиному казначейському рахунку, які необхідно повертати до кінця бюджетного періоду. За рахунок яких джерел Пенсійний фонд може здійснити повернення цих позик у разі наявності нестачі коштів для виплати пенсій, законодавчо не визначено. Таким чином, відбувається накопичення щорічних заборгованостей Пенсійного фонду України за частково непогашеними такими позичками.

У зв’язку із цим Пенсійний фонд України сьогодні фактично не є самоврядною, самоокупною організацією, як задекларовано у Законі України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, а виступає державним фондом, котрий дотується з бюджету.

Проблема невчасного та неповного повернення позичок, що були надані Пенсійному фонду України для покриття тимчасових касових розривів за рахунок єдиного казначейського рахунку, призводить до нестачі бюджетних коштів для безперебійного фінансування окремих бюджетних програм, або навіть до їх недофінансування. Тобто, проблема дефіциту коштів Пенсійного фонду України переноситься у бюджетну сферу та впливає на ефективність виконання державного та місцевих бюджетів.

Отже, з метою забезпечення успішного функціонування як пенсійної системи України, так і бюджетної системи, Уряду необхідно розробляти та впроваджувати нові механізми збалансування бюджету Пенсійного фонду України. Перш за все, у даному плані варто звернути увагу на потенційні можливості збільшення доходів Пенсійного фонду шляхом легалізації ринку праці.

2.6. Пенсія в системі соціальних трансфертів

Використання фінансових ресурсів державного пенсійного страхування визначається централізованим правовим регулюванням, що гарантує на всій території країни рівні умови та норми здійснення громадянами України одного з найважливіших соціальних прав – отримання пенсійних виплат при досягненні передбаченого віку. Виділяють два основних види пенсій: трудові та соціальні. Щодо трудових пенсій то вони поділяються на пенсійні виплати за віком, по інвалідності, у разі втрати годувальника та за вислугу років.

Трудова пенсія – це щомісячна, грошова виплата особі, яка призначається залежно від тривалості трудового (страхового) стажу роботи і величини заробітку, з якого сплачуються страхові внески. Така пенсія фінансується із спеціально створеного для цього державою Пенсійного фонду України за умов і в порядку, передбачених законодавством¹.

Трудові пенсії характеризуються наступними рисами:

1) це платіж, що провадиться державою обов'язково у грошовому вираженні;

2) даний платіж здійснюються регулярно, тобто з певною періодичністю у встановлені законом строки. Чинне законодавство передбачає щомісячну виплату пенсій;

3) така пенсія призначається лише тоді, коли настає передбачений законом страховий випадок (досягнення певного віку, інвалідність, смерть годувальника);

4) коло осіб, які мають право на пенсію, чітко визначене в законі (до них належать непрацездатні громадяни, а також іноземці та особи без громадянства, котрі на законних підставах проживають не території України). Умова, за якої виникає суб'єктивне право на даний вид пенсії, полягає в обов'язковій суспільно корисній діяльності пенсіонера;

5) порядок призначення та виплати пенсій регламентується нормативними актами найвищої юридичної сили – законом.

Пенсією за віком прийнято називати таку пенсію, яка встановлюється з досягненням певного віку та одночасною наявністю необхідного страхового стажу роботи. Вік, який дає право на пенсію за віком зазвичай зветься пенсійним. Пенсійний вік, як і тривалість стажу, встановлюється законом. Право на пенсію за віком нерозривно пов'язане з трудовою діяльністю людини. Досягнення пенсійного віку служить підставою для припинення трудових відносин працівників із роботодавцями, через що у держави виникає необхідність пенсійного забезпечення громадян. Право на пенсію за віком мають: чоловіки – при

¹Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”: № 1058–IV від 09 лип. 2003 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49–51. – ст. 376.; Закон України “Про пенсійне забезпечення”: № 1788–XII від 05 лист. 1991 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1788-12/page>

досягненні 60-ти років, а жінки – при досягненні 55 років (до жовтня 2011 р.) з поступовим, упродовж 10 років, підвищенням даного віку до 60-ти років. Починаючи із 2011 року збільшено мінімальний страховий стаж для отримання пенсії за віком. Мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків 35 років, а у жінок 30 років страхового стажу встановлюється в розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. За кожний повний рік страхового стажу понад 35 років чоловікам і 30 років жінкам пенсія за віком збільшується на 1 відсоток розміру пенсії.

Пенсія за віком відрізняється від інших видів трудових пенсій. Вона відрізняється від пенсії з інвалідності тим, що її призначення не залежить від фактичного стану працездатності людини. Пенсію за віком не важко відрізнити і від пенсії за вислугу років, хоч обидві ці пенсії встановлюються незалежно від фактичного стану працездатності. Різниця полягає в тому, що для отримання пенсії за віком є необхідним певний вік, а право на пенсію за вислугу років зазвичай не передбачає досягнення будь-якого віку.

Пенсії по інвалідності призначаються в разі настання інвалідності, що спричинила повну або часткову втрату здоров'я, внаслідок:

- а) трудового каліцтва або професійного захворювання;
- б) загального захворювання (в тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства).

Пенсії по інвалідності призначаються незалежно від того, коли настала інвалідність: у період роботи, до влаштування на роботу чи після припинення роботи. Причини і групи інвалідності, а також час настання інвалідності встановлюються органами медико-соціальної експертизи, що діють на підставі Положення про них, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Пенсії по інвалідності внаслідок трудового каліцтва чи професійного захворювання призначаються незалежно від стажу роботи.

Пенсії по інвалідності внаслідок загального захворювання призначаються при наявності певного стажу роботи на час настання інвалідності у таких розмірах:

- 1) інвалідам I групи – 100 процентів пенсій за віком;
- 2) інвалідам II групи – 90 процентів пенсій за віком;
- 3) інвалідам III групи – 50 процентів заробітку пенсій за віком.

Право на пенсію в разі втрати годувальника мають непрацездатні члени сім'ї померлого годувальника, які були на його утриманні. При цьому дітям пенсії призначаються незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника.

Батьки і чоловік (дружина) померлого, які не були на його утриманні, також мають право на пенсію, якщо згодом втратили джерело засобів до існування.

Непрацездатними членами сім'ї вважаються:

а) діти, брати, сестри й онуки, які не досягли 18 років або старші цього віку, якщо вони стали інвалідами до досягнення 18 років, при цьому брати, сестри й онуки – за умови, якщо вони не мають працездатних батьків;

б) батько, мати, дружина, чоловік, якщо вони є інвалідами або досягли пенсійного віку;

в) один з батьків, або чоловік (дружина), або дід, бабуся, брат чи сестра, незалежно від віку і працездатності, якщо він (вона) зайнятий доглядом за дітьми, братами, сестрами чи онуками померлого годувальника, які не досягли 8 років, і не працює;

г) дід і бабуся – в разі відсутності осіб, які за законом зобов'язані їх утримувати.

Вихованці, учні, студенти, курсанти, слухачі, стажисти мають право на пенсію в разі втрати годувальника до закінчення навчальних закладів, але не довше ніж до досягнення ними 23-річного віку.

Пенсії в разі втрати годувальника призначаються на кожного непрацездатного члена сім'ї в розмірі 30 процентів заробітку годувальника, але не менше соціальної пенсії, встановленої для відповідної категорії непрацездатних. На дітей, які втратили обох батьків (круглих сиріт), а також на дітей померлої одинокої матері пенсія на кожну дитину не може бути меншою від двократного розміру соціальної пенсії. Сім'ям, до складу яких входять діти, які втратили обох батьків (круглі сироти), пенсія обчислюється із загальної суми заробітку обох батьків.

Пенсії за вислугу років призначаються при залишенні роботи, яка дає право на цю пенсію. Такі пенсії встановлюються окремим категоріям громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком. Запровадження такого виду соціального

забезпечення як пенсії за вислугу років головним чином пояснюється специфікою відповідної роботи, професії чи посади, які пов'язані з підвищеними фізичними і емоційними навантаженнями і тривале перебування на яких призводить до інтенсивного зношування людського організму, в наслідок чого працівник втрачає свою професійну працездатність до настання віку, необхідного для призначення пенсії за віком. А подальше використання працівника на такій роботі чи посаді не завжди є доцільним, а інколи і взагалі неможливим і тому виникає необхідність звільнення такого працівника з цієї роботи та компенсувати йому в певній мірі втрачений заробіток у зв'язку з переходом на іншу роботу чи повним припиненням трудової діяльності. Отже встановлення пенсії за вислугу років в певній мірі є пільгою.

Вислуга років – це особливий вид стажу окремих категорій працівників, який передбачає пільгове пенсійне забезпечення. Право на таку пенсію, наприклад, мають окремі категорії працівників авіації та льотно-випробного складу; робітники локомотивних бригад і окремі категорії працівників, які безпосередньо здійснюють організацію перевезень і забезпечують безпеку руху на залізничному транспорті та метрополітені; водії вантажних автомобілів, безпосередньо зайнятих в технологічному процесі на шахтах, у рудниках, розрізах і рудних кар'єрах на вивезенні вугілля, сланцю, руди, породи; механізатори (докери-механізатори) комплексних бригад на вантажно-розвантажувальних роботах у портах, а також плавсклад морського, річкового флоту і флоту рибної промисловості (крім суден портових, що постійно працюють на акваторії порту, службово-допоміжних, роз'їзних, приміського і внутрішньо міського сполучення та інші особи згідно чинного законодавства.

Правила нарахування розміру пенсії за вислугу років визначено як загальним пенсійним законодавством, так і іншими нормативними актами про статус і соціальний захист окремих категорій працівників. Це залежить від виду спеціального стажу, що його мають працівники. В одних випадках пенсія за вислугу років розраховується як і пенсія за віком, в інших випадках як відсоток до заробітку чи посадових окладів.

Державна соціальна пенсія – це допомога особам, які не мають права на пенсію та інвалідам, щомісячна державна допомога, що надається у грошовій формі. Соціальну пенсію можна визначити як щомісячні виплати з Пенсійного фонду, призначені непрацюючим, непрацездатним

громадянам, які не мають права на трудову пенсію. Призначення і виплата державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам здійснюються в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Правовий режим надання соціальної пенсії вирізняється за суб'єктивною ознакою залежно від категорії одержувачів пенсії, а також за причиною відсутності права на трудову пенсію. До осіб, які мають право на соціальну пенсію, належать інваліди I та II груп, у тому числі інваліди з дитинства, а також інваліди III групи; особи, які не досягли 18-річного віку чи старші за цей вік, якщо вони стали інвалідами до вповнення їм 18 років, у разі втрати годувальника, діти-інваліди у віці до 16 років.

На відміну від трудових пенсій, розмір яких визначається стажем, заробітком, умовами праці, соціальні пенсії враховують лише соціальну незахищеність громадян. Розмір цих пенсій диференційований: від 30 до 200% мінімальної пенсії за віком. Особи, які досягли пенсійного віку, а також інваліди III групи, які не мають права на трудову пенсію з поважних причин, мають право на соціальну пенсію в розмірі 50% мінімальної пенсії за віком.

Соціальні пенсії в розмірі 100% мінімальної пенсії за віком призначаються інвалідам II групи, дітям-інвалідам у віці до 16 років і дітям, які не досягли 18-річного віку чи старші за цей вік, якщо вони стали інвалідами до вповнення їм 18 років, у разі втрати годувальника. В такому ж розмірі призначається соціальна пенсія одному з батьків, незалежно від віку, якщо він чи вона зайняті доглядом за дітьми, які не досягли 8-річного віку, і не працює.

Інвалідам I групи, матерям-героїням, яким присвоєно звання "Мати-героїня", соціальні пенсії призначаються в розмірі 200% мінімальної пенсії за віком. Якщо в матері-героїні, зайнятої доглядом за дітьми, недостатньо стажу роботи для призначення пенсії за віком у повному розмірі, то призначається пенсія за неповного стажу роботи.

За своєю природою соціальні пенсії займають проміжне місце між трудовими пенсіями та допомогами. Динаміка розміру соціальних трансфертів населенню загалом та пенсій зокрема представлена на рис. 2.27.

Як видно із рис.1, динаміка соціальних трансфертів населенню та пенсій упродовж 2003–2013 рр. характеризується позитивною динамікою

щорічного зростання. При цьому, якщо обсяги соціальних трансфертів зросли за даний період у 7 разів – від 78 млрд. грн. у 2003 р. до запланованих 558 млрд. грн. у 2013 р., то пенсії у системі соціальних трансфертів збільшились у 10 разів – від 24,7 млрд. грн. до 232,4 млрд. грн. у 2013 р. Така тенденція привела до збільшення питомої ваги пенсій у системі соціальних трансфертів населенню України від 31% до 41% у 2013 р. Розглянемо чинники, які найбільше визначили таку динаміку пенсій у системі соціальних трансфертів.

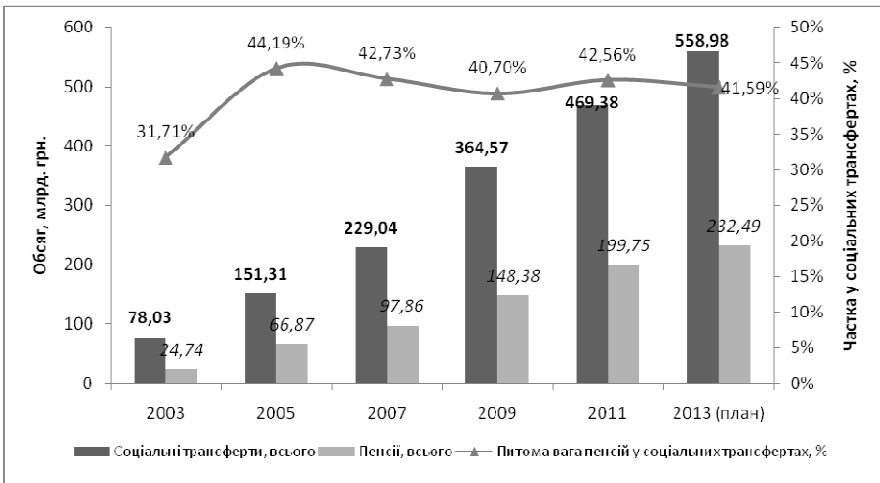


Рис. 2.27. Динаміка соціальних трансфертів населенню, пенсій та частка пенсій у системі соціальних трансфертів впродовж 2003–2013 рр.¹

Фінансові ресурси державного пенсійного страхування використовуються на виплату матеріального забезпечення застрахованим особам у формі пенсій, джерелом фінансування яких виступають:

- а) пенсійні внески;

¹ Доходи та витрати населення України у 2002-2011 рр. [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Доходи та витрати населення України за I квартал 2013 року [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>; 3. Доходи та витрати населення України за II квартал 2013 року [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

- б) кошти Державного бюджету України;
- в) кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування у разі безробіття;
- г) кошти Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;
- д) кошти Державного бюджету України як покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України.

Частку кожного з джерел фінансування пенсій за період 2003–2013 рр. показано на рис. 2.28.

З рис. 2.28 видно, що виплата пенсій в Україні переважно здійснюється за рахунок встановлених у нашій державі пенсійних внесків, і хоч їхній обсяг має постійну тенденцію до зростання, питома вага у структурі фінансових ресурсів державного соціального страхування поступово скорочується. Так, якщо у 2003 р. ці ресурси забезпечували до 90% усіх видатків Пенсійного фонду України, то, починаючи з 2005 р., їх вистачало лише на 70% видатків. Перелом відбувся у 2005 р., коли вперше з'явилися кошти Державного бюджету України як джерело покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України, які профінансували того року майже 25% пенсій.

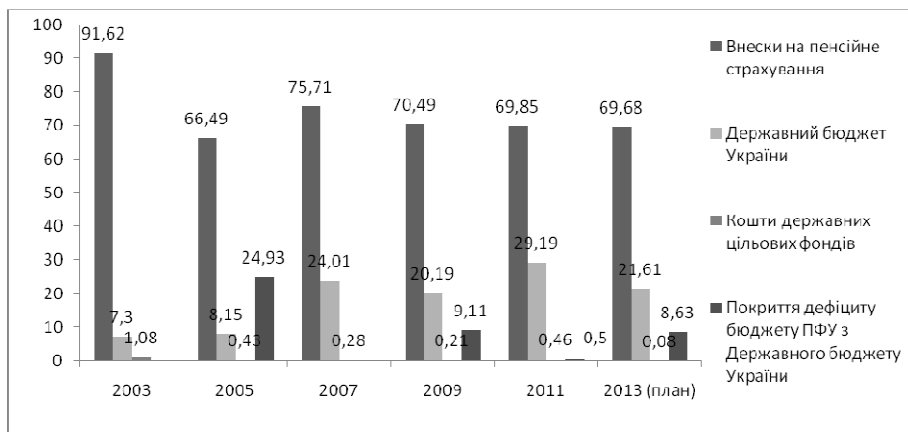


Рис. 2.28. Структура фінансових ресурсів пенсійного страхування за джерелами фінансування пенсій впродовж 2003–2013 рр., %¹

¹ Складено на основі: Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2003 рік” : № 249 від 24 лют. 2003 р.; Постанова Кабінету

Такі зміни можна пояснити зростанням задекларованих розмірів пенсій (особливо в 2005 р., коли вони вперше досягли рівня прожиткового мінімуму) і припиненням протистояння між Пенсійним фондом України та суб'єктами господарювання, що вибрали спрощену систему оподаткування (останніх зобов'язали сплачувати окремі внески до Пенсійного фонду України). Скорочення темпів зростання фінансових ресурсів за перерозподілом у 2006 р. було зумовлено тим, що розмір пенсій, порівняно з 2005 р., збільшувався не такими швидкими темпами. Проте практично незмінність структури фінансових ресурсів державного пенсійного страхування у 2005–2006 рр. дає змогу припустити, що роль ресурсів Державного бюджету України не зменшилась і що така структура є одним з результатів соціальної політики у галузі пенсійного страхування, яка велася у 2004 р.

За даними на рис. 2.27, покриття дефіциту Пенсійного фонду України здійснювалося й надалі – у 2009 рр., але у менших масштабах – відповідно 9% від загального обсягу фінансових ресурсів державного соціального страхування. Щодо дотацій Державного бюджету України, які фінансували ПФУ на виконання певних державних програм, то їхня питома вага мала тенденцію до постійних змін – як до скорочення (у 2003 р., 2005 р. та 2008–2009 рр.), так і до збільшення (у 2004 р. та 2007 р.), що пов'язано зі зміною складу самих державних програм, рідше – методології їхнього обліку в звітності Пенсійного фонду України. Зокрема, починаючи з 2007 р., витрати на відшкодування виплат пенсій потерпілим внаслідок Чорнобильської катастрофи почали обліковуватись за тією самою програмою, що й фінансування інших пільгових груп населення. До того ж, у 2005–2006 рр. здійснювалося фінансування пенсій працівникам, які були безпосередньо зайняті повний робочий день на підземних роботах (відмінено у 2007 р.). Власне кажучи, починаючи з 2007 р., фінансування

Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2005 рік” : № 426 від 08 чер. 2005 р.; Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2007 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/category?cat_id=94750&page=1; Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2009 рік” № 235 від 11.03.2009 р.; Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2011 рік” № 643 від 09.06.2011 р.; Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2013 рік” № 101 від 11.02.2013 р.

Пенсійного фонду України з Державного бюджету України почало проводитись лише за двома програмами:

– дотація на пенсійне забезпечення військовослужбовців, виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами;

– на компенсацію втрат від застосування платниками фіксованого сільськогосподарського податку спеціальної ставки зі сплати збору на обов'язкове пенсійне страхування.

Кошти державних цільових фондів як джерело фінансування пенсій мають найменше значення у структурі фінансових ресурсів державного соціального страхування, й їхня питома вага не зазнала суттєвих змін впродовж аналізованого періоду – близько 1% від видатків Пенсійного фонду України.

Слід зазначити, що за період 2005–2009 рр. частка таких коштів дещо скоротилась – до 0,4% у 2013 р., але, на нашу думку, що це стало наслідком передусім недофінансування з боку самих державних цільових фондів або перекладання їхніх видатків на Пенсійний фонд України, тобто на страхові пенсійні збори (табл. 2.14).

Таблиця 2.14

Показники надходження та використання коштів державних цільових фондів у бюджеті Пенсійного фонду України впродовж 2003–2013 рр.¹

млн. грн.

Показники	2003 р.	2005 р.	2007 р.	2009 р.	2011 р.	2013 р. (план)	2003– 2013 рр.
Надходження коштів з фондів	266,02	278,65	268,08	58,7	180,7	192,9	2024,36
Використання коштів на потреби фондів	272,92	278,65	268,08	352,92	512,2	192,9	2992,64
Відхилення	-6,91	0,00	0,00	-294,22	-331,5	0,00	-968,28

¹ Складено на основі: Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2003 рік” : № 249 від 24 лют. 2003 р.; Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2005 рік” : № 426 від 08 чер. 2005 р.; Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2007 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/category?cat_id=94750&page=1; Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2009 рік” № 235 від 11.03.2009 р.; Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2011 рік” № 643 від 09.06.2011 р.; Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2013 рік” № 101 від 11.02.2013 р.

Дані табл. 2.14 підтверджують наше припущення, що за період 2003–2013 рр. недофінансування з боку державних цільових фондів Пенсійному фонду України становило 968,28 млн. грн., при чому така практика простежується практично впродовж усього аналізованого періоду.

Розглянемо особливості формування фінансових ресурсів державного пенсійного страхування й частки, яку вони становлять у ВВП (табл. 2.15).

Таблиця 2.15

Структура фінансових ресурсів пенсійного страхування та їхньої частки у ВВП впродовж 2003–2013 рр.¹

млрд. грн.

Показники	2003 р.	2005 р.	2007 р.	2009 р.	2011 р.	2013 р. (план)
Валовий внутрішній продукт	267,33	441,45	712,95	914,72	1302,08	1286,66
Внутрішні фінансові ресурси пенсійного страхування	22,72	43,58	71,97	99,78	139,06	168,22
Фінансові ресурси пенсійного страхування отримані від перерозподілу	2,02	23,29	25,89	48,6	60,69	64,27
Всього фінансових ресурсів пенсійного страхування	24,74	66,87	97,86	148,38	199,75	232,49
Співвідношення внутрішніх фінансових ресурсів пенсійного страхування у ВВП, %	8,49	9,87	10,09	10,91	10,67	13,07
Співвідношення фінансових ресурсів пенсійного страхування отриманих від перерозподілу у ВВП, %	0,76	5,28	3,63	5,31	4,66	4,99
Співвідношення фінансових ресурсів пенсійного страхування у ВВП, %	9,25	15,15	13,72	16,22	15,33	18,06

Зростання співвідношення фінансових ресурсів державного пенсійного страхування до ВВП від 9,25% до 18,06% відбулося як за рахунок збільшення ресурсів пенсійного страхування отриманих по перерозподілу (на 4,23% у 2013 р., порівняно з 2003 р.) так і за рахунок внутрішніх ресурсів державного пенсійного страхування (на 4,58% у 2013 р., порів-

¹ Там само.

няно з 2003 р.). Загалом фінансові ресурси пенсійного страхування характеризуються значними перерозподільними процесами у суспільстві і становлять до 18% ВВП. При цьому такий перерозподіл ВВП на користь пенсійного страхування відбувався за рахунок зменшення питомої ваги інших видів соціального страхування. Визначені коефіцієнти показують, що практично незмінною є структура ресурсів у страхуванні у разі безробіття (на 1 грн. внутрішніх коштів припадає 2–6 коп. зовнішніх коштів) та в разі тимчасової втрати працездатності (2–6 коп., за винятком 2006 р., коли вони зросли до 15 коп.), і підтверджують, що відбулися суттєві зміни у пенсійному страхуванні. Якщо у 2002 р. на кожен гривню внутрішніх коштів припадало лише 7 коп. зовнішніх коштів з державного бюджету, то у 2013 р. ця сума вже дорівнювала майже 49 коп.

Щодо обсягів використання фінансових ресурсів пенсійного страхування, то можемо зробити висновок про зростання розмірів пенсій по усьому складі за усіма джерелами (табл. 2.16). Так, якщо у 2003 р. за рахунок пенсійних внесків профінансовано 23,15 млрд. грн., то у 2013 р. їхній запланований розмір уже сягнув 175,6 млрд. грн. Проте обсяг надходжень страхових внесків не зміг забезпечити повноцінне фінансування пенсій у 2005–2006 рр. і у 2008–2009 рр., що зумовило наявність такого джерела доходів Пенсійного фонду України, як кошти Державного бюджету України на фінансування дефіциту бюджету Фонду. Масштаби цих надходжень були доволі вагомими: 16,34 млрд. грн. у 2005 р. та запланованих 21,76 млрд. грн. у 2013 р.

Друге за значенням джерело фінансування пенсій – кошти Державного бюджету України – також мали тенденцію до зростання. Якщо у 2003 р. їхня сума становила 1,86 млрд. грн., то у 2013 р. вона вже дорівнювала 54,45 млрд. грн., тобто у 30 разів більше. Збільшення частки видатків, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, спричинило підвищення розмірів пенсій для військовослужбовців строкової служби і суддів у відставці, що було зумовлено зростанням прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб.

Доцільно розглянути фактори, в результаті дії яких зростали пенсійні виплати в Україні впродовж 2003–2013 рр., шляхом аналізу зміни чисельності пенсіонерів та середнього розміру пенсій, які вони отримують.

Обсяги використання фінансових ресурсів пенсійного страхування за джерелами фінансування пенсій впродовж 2003–2013 рр.¹

млн. грн.

Напрямки використання коштів	2003 р.	2005 р.	2007 р.	2009 р.	2011 р.	2013 р. (план)
1. Виплата пенсій за рахунок страхових зборів	23154,9	43584,9	72370,6	116799,6	151631,9	175636,8
1.1 особам, пенсія яким призначена згідно пенсійного законодавства	19855,9	56513,3	69774,3	108284,2	144411,1	162651,9
1.2 керівництво та управління у сфері пенсійного страхування	447,6	722	1196,6	1827,7	2064,7	2414,2
1.3 інші	2851,4	2642,5	1399,7	6687,7	4970,2	10570,7
2. Виплата пенсій за рахунок Державного бюджету України	1846,1	5345,7	22954,3	33448,1	46400,0	54455,7
2.1 військовослужбовцям строкової служби	442	375,9	10369,8	29372,3		
2.2 відшкодування надбавок до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами тощо	693,9	3039,5	12584,5			
2.3 відшкодування виплат пенсій постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи	266,7	871,4	0,0			
2.4 працівникам, які були безпосередньо зайняті повний робочий день на підземних роботах	0,0	710,0	0,0	4075,8		
2.5 інші	443,5	348,9	0,0	0,0		
3. Виплата пенсій за рахунок коштів Фссб ²	97,7	142	167,5	30,7	92,9	83,4
4. Виплата пенсій за рахунок коштів Фссн ³	175,3	136,7	100,6	322,2	419,4	109,6
5. Покрыття дефіциту бюджету ПФУ з Державного бюджету України	0,0	16344,7	0,0	15092,4	12355,9	21763,8
Всього фінансових ресурсів пенсійного страхування	25273,9	65553,9	95592,9	165693,0	210714,4	252049,2

¹ Складено на основі: Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2003 рік” : № 249 від 24 лют. 2003 р.; Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2005 рік” : № 426 від 08 чер. 2005 р.; Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2007 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/category?cat_id=94750&page=1; Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2009 рік” № 235 від 11.03.2009 р.; Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2011 рік” № 643 від 09.06.2011 р.; Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2013 рік” № 101 від 11.02.2013 р.

² Фссб – Фонд загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття

³ Фссн – Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України

На основі даних, наведених на рис. 2.29, можна стверджувати, що збільшення обсягів фінансових ресурсів державного пенсійного страхування впродовж 2003–2013 рр. супроводжувалося тенденціями до скорочення чисельності пенсіонерів (впродовж 2003–2013 рр. на 800 тис. осіб) та зростання середнього розміру пенсії (від 136,6 грн. у 2003 р. до 1470,7 грн. у 2013 р.). Річні темпи зростання середнього розміру пенсії – 65,8% – перевищували відповідні темпи скорочення чисельності пенсіонерів – 0,7%, що дає підстави зробити висновок про те, що саме фактор підвищення розміру пенсій більшою мірою зумовив до збільшення обсягів фінансових ресурсів державного пенсійного страхування, ніж зменшення кількості їхніх отримувачів.

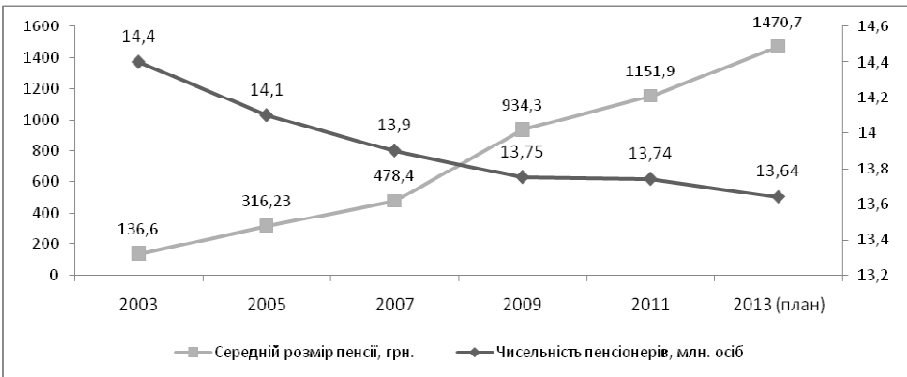


Рис. 2.29. Динаміка чисельності пенсіонерів і середнього розміру пенсій в Україні впродовж 2003–2013 рр.¹

Середній розмір одержуваної пенсії збільшується за всіма її видами (рис. 2.30). Упродовж 2002–2003 рр. склалася ситуація, коли середній розмір пенсії у зв'язку з інвалідністю перевищував розмір пенсії за віком та середній розмір пенсії загалом. Проте, починаючи з 2004 р., розмір

¹ Складено на основі: Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах [Електронний ресурс] / Міністерство праці та соціальної політики України, Пенсійний фонд України. – К., 2006. – електрон. опт. диск (CD-ROM) – Назва з титул. екрану; Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. [Електронний ресурс] / компанія ПАДКО. – К, 2004. – електрон. опт. диск (CD-ROM). – Назва з титул. екрану; Середній розмір місячної пенсії та кількість пенсіонерів [Електронний ресурс] / Державний комітет статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

пенсії за віком перевищував як розмір пенсії у зв'язку з інвалідністю, так і середній розмір пенсії загалом по Україні.

Найбільшими темпами пенсія зросла у 2005 р. – у 2–3 рази за всім складом. Таке збільшення пенсій у 2004–2009 рр. можна пояснити тим, що у цей період Кабінет Міністрів України прийняв рішення про встановлення мінімальних пенсій на рівні прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб. Інакше кажучи, починаючи з 2005 р., у пенсійному забезпеченні в нашій державі спостерігається дотримання норм Конституції щодо регламентації мінімального рівня соціальних гарантій для пенсіонерів. Середньорічні темпи зростання пенсій відповідно до окремих її видів приблизно однакові: за віком вони становили 37,3%, у зв'язку з інвалідністю та в разі втрати годувальника – відповідно 30,1% і 37,2%. Загалом середньорічні темпи зростання пенсій в Україні за період 2003–2013 рр. дорівнювали 65%.

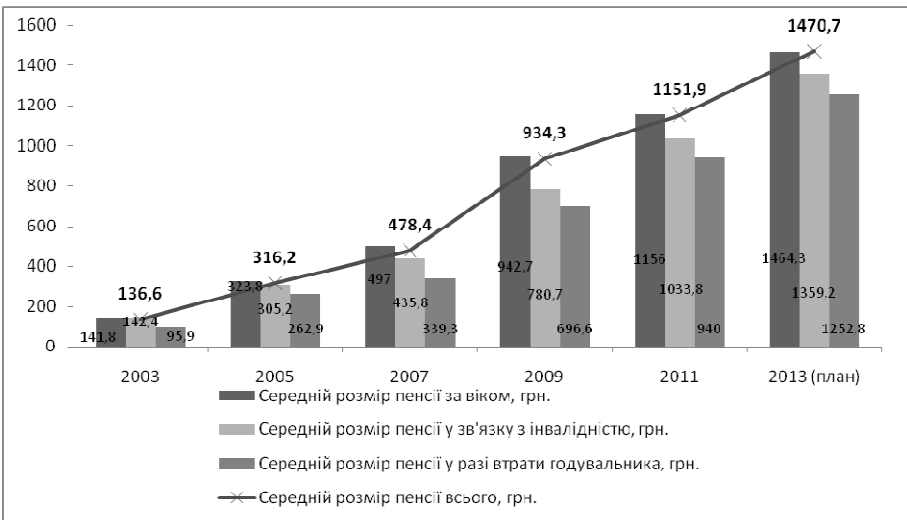


Рис. 2.30. Динаміка середнього розміру пенсії відповідно до окремих її видів впродовж 2003–2013 рр., грн.²

¹ Складено на основі: Закон України “Про Державний бюджет України на 2004 рік” : № 1344–IV від 27.11.2003 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №17–18. – ст. 250.

² Середній розмір місячної пенсії та кількість пенсіонерів [Електронний ресурс] / Державний комітет статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Збалансування фінансових ресурсів першого (солідарного) рівня пенсійної системи досягається через корективи підходів до пенсійного забезпечення громадян, які виїхали на постійне місце проживання за кордон, в країнах СНД та західних країнах. Зокрема, країни СНД для розрахунку пенсійних виплат користувалися принципом “територіальності”, а західні країни принципом “*lex loci laboris*” (перебування за місцем роботи). Згідно принципу “територіальності” для встановлення права на пенсію застосовувалось законодавство країни, громадянство якої мала особа. Періоди роботи в іншій країні враховувались таким чином, начебто вони мали місце у країні постійного проживання. Тому пенсії з однієї країни в іншу не перераховувались. Країна громадянства припиняла виплачувати пенсію, якщо пенсіонер виїздив в іншу країну на постійне місце проживання. У випадку “*lex loci laboris*” ставлення до іноземних працівників таке саме, як і до громадян даної країни. Для встановлення пенсійних прав та розрахунку розміру пенсій застосовувалось законодавство тієї країни, де працювала особа. Кожна країна продовжувала виплачувати пенсії своїм пенсіонерам, які переїхали в іншу країну на постійне місце проживання після виходу на пенсію.

На нашу думку, принцип “територіальності” в сучасних умовах є застарілим. Зокрема, принцип діє ефективно тільки тоді, коли як пенсії, так і рівні внесків у відповідних країнах є подібними (як це було в країнах колишнього СРСР до реформування їхніх пенсійних систем). Тобто спостерігається ситуація певної рівноваги між працівниками та пенсіонерами. Якщо такої рівноваги не існує, тоді принцип територіальності діє на користь країни з великою кількістю іноземних працівників, які повертаються до країни свого громадянства, щоб отримати пенсії згідно із законами країни свого громадянства і за рахунок її фінансових ресурсів. В даному ракурсі, це особливо актуально для України, де за даним Державного комітету статистики України за кордоном працює 1,5 млн. осіб, а іноземних громадян – 16 тис. осіб., тобто у 1000 разів менше¹. Враховуючи це, принцип “*lex loci laboris*”

¹ Зовнішня трудова міграція населення України [Електронний ресурс] / Український центр соціальних реформ. Державний комітет статистики України. – Режим доступу: <http://openukraine.org/doc/ВК-МІГР-END.pdf>; Мігранти втримались за кордоном [Електронний ресурс] / Благодійний фонд “Нові традиції”. – Режим доступу: <http://www.zarobitchany.org/news/?id=47>

(перебування за місцем роботи) є простішим і діє краще між країнами з повністю незалежними економіками і несхожими обов'язковими системами пенсійного забезпечення.

Українська практика чинного законодавства засвідчила, що статті 8, 11 Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” стосуються осіб, які стосуються осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню (ст. 11) та права громадян на отримання пенсійних виплат (ст. 8) загалом відповідають міжнародним стандартам та принципу “*lex loci laboris*”. Але статті 49 “Припинення та поновлення виплати пенсії” та 50 “Виплата пенсії у разі виїзду за кордон” суперечать не лише діючій практиці країн Заходу, але й країни Співдружності Незалежних Держав. Для того, щоб відповідати міжнародній практиці, ці статті не повинні застосовуватися по відношенню до громадян України, які повинні продовжувати отримувати пенсії, коли вони подорожують за кордоном і коли вони їдуть на постійне проживання за кордон. Умовами одержання майбутньої пенсії повинно стати дотримання вимог щодо мінімальних строків сплати пенсійних внесків чи величини страхового стажу (наприклад, 10 років).

В майбутньому це дозволить знизити навантаження на бюджет Пенсійного фонду України, оскільки виплати пенсій теперішнім трудовим мігрантам будуть здійснюватись за рахунок фінансових ресурсів країн фактичного їх працевлаштування. Оскільки погіршення фінансового стану відбулось через незадовільне співвідношення внутрішніх та зовнішніх ресурсів пенсійного страхування, зменшення навантаження на Пенсійний фонд України (скорочення його видатків) розглядатиметься як можливий резерв до підвищення коефіцієнту регіональної автономії ресурсів соціального страхування.

Дані рис. 2.31 дають змогу зробити висновок, що за період 2003–2013 рр. збільшення середнього розміру пенсій відбувалось темпами швидшими, ніж збільшення середнього розміру заробітної плати, що зумовило підвищення коефіцієнту заміщення пенсією заробітної плати. Так, якщо у 2003 р. пенсія заміщувала собою третину заробітку працездатної особи, та у 2013 р. уже майже половину – 46%. Проте, цей розмір і надалі є нижчим від більшості високо розвинутих країн з ринковою економікою.

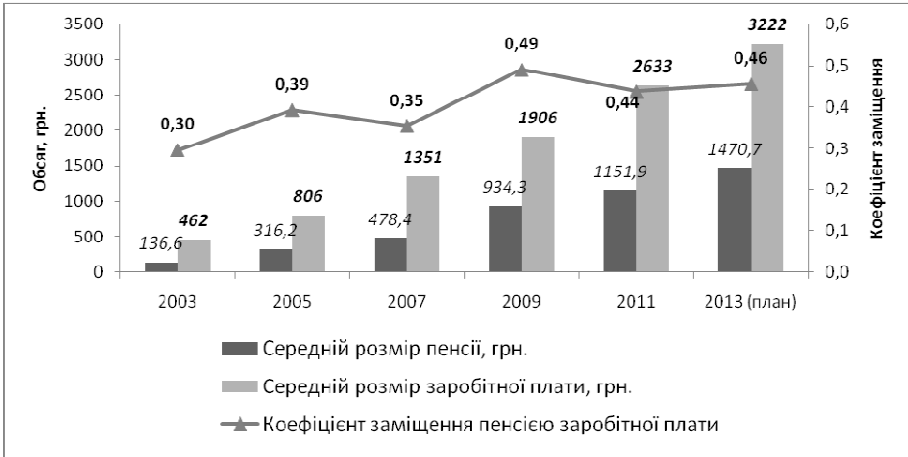


Рис. 2.31. Середній розмір заробітної плати, середній розмір пенсії та коефіцієнт заміщення пенсії заробітну плату за період 2003–2013 рр., грн.¹

Власне це завдання і покликана вирішити пенсійна реформа – перехід від солідарної до індивідуально-накопичувальної пенсійної системи, від одно- до трьохрівневої пенсійної системи.

Пропонована економіко-математична модель збалансування ресурсів соціального страхування стосується забезпечення фінансовими ресурсами майбутніх пенсіонерів у межах запланованого другого рівня пенсійної системи. Інакше кажучи, йдеться про таку ситуацію, коли пенсійні внески

¹ Березіна С. Б. Методи прогнозування надходжень і витрат на пенсійне забезпечення в залежності від динаміки і розподілення ВВП : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.02.03 “Організація управління, планування і регулювання економікою” / С. Б. Березіна. – Науково-дослідний економічний ін-т Міністерства економіки України. – К., 2000. – 17 с.; Вінер М. Актуальний аналіз реформування пенсійної системи // Матеріали семінару “Аналіз наслідків запровадження нового пенсійного законодавства” [Електронний ресурс] / М. Вінер. – К, 2000. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM) – Назва з титул. екрану; Овсиенко Ю. В. Пути реформирования пенсионной системы / Ю. В. Овсиенко, Е. М. Олевская, В. П. Русаков, Н. Н. Сухова // Экономика и математические методы. – 1998. – Т. 34. – Вып. № 4. – С. 5–22; Піскуненко В. Моделювання пенсійного забезпечення в Україні / В. Піскуненко // Економіст. – 2003. – № 4. – С. 12–16; Ржевський С. Математичні моделі перспективної солідарної системи пенсійного забезпечення / С. Ржевський, Г. Верещагіна // Економіка України. – 1999. – № 4. – С. 61–66.

акумулюватимуться впродовж періоду трудової активності зайнятого населення і з врахуванням величини накопиченого пенсійного фонду та відсотка інвестиційного доходу від його використання, а також отримання пенсій як певної частини заробітної плати.

Слід зазначити, що дослідження вчених¹ розглядають питання моделювання формування бюджету Пенсійного фонду України щодо використання його за умов існування солідарної відповідальності поколінь, тобто вони не мають на меті визначити, при яких кількісних показниках функціонуватиме Пенсійного фонду України за умов діяльності лише на накопичувальних засадах. Вихідними умовами при побудові економіко-математичної моделі стали припущення, що період отримання пенсії зайнятою особою втричі менший від періоду сплати нею пенсійних внесків: 35 років страхового стажу будуть співвідноситися з 15 роками отримання пенсії. Ми визначимо обсяги накопичених Пенсійним фондом України коштів за умов сплати пенсійних внесків лише у формі утримань із заробітної плати працюючих без врахування існуючих нарахувань на фонд оплати праці. Запропоновано варіанти ставок пенсійних внесків у межах від 7 (як передбачається державою) до 10,5% та варіанти інвестиційного доходу на накопичені впродовж 35 років трудової активності внески в межах від 3% до 6,5%.

Метою побудови моделі є:

а) визначення умов, за яких обсяг акумульованих ПФУ внесків має забезпечити якомога більший відсоток співвідношення між отриманою заробітною платою зайнятого населення і майбутньою пенсією;

б) встановлення зв'язку (якщо такий існує) між часткою фонду оплати праці у ВВП та співвідношенням між отриманою заробітною платою зайнятого населення і його майбутньою пенсією.

Накопичений упродовж умовного року бюджет ПФУ можна математично виразити формулою (1). За умови існування інвестиційного доходу (r , %) на отриману величину доходів фонду його ресурси на перший рік функціонування становитимуть:

$$B_1 = B \times (1 + r), \quad (1)$$

¹ Лімська Декларація керівних принципів контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) в 1977 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>.

Де B – ресурси Пенсійного фонду України на перший рік;

B_T – ресурси Пенсійного фонду України за умови існування інвестиційного доходу;

r – ставка інвестиційного доходу на акумульовані ресурси ПФУ.

За умови сплати пенсійних внесків зайнятим населенням упродовж періоду T років та незмінності інших факторів (відсоток інвестиційного доходу, пенсійні внески) накопичена величина бюджету ПФУ ($B_{\text{ПФУ}}$) дорівнюватиме:

$$B_{\text{ПФУ}} = \sum_{i=1}^T B(1+r)^i, \quad (2)$$

або
$$B_{\text{ПФУ}} = n \frac{(1+r)^T - 1}{r}$$

(3)

де T – період сплати пенсійних внесків.

Використовуючи формули (2) і (3) та враховуючи вихідні умови моделі, у табл. 2.17 наведено можливий відсоток співвідношення між отриманою в майбутньому пенсією і фондом оплати праці в економіці. Вже зазначалось, що ставка пенсійного внеску змінюватиметься в межах від 7% до 10,5%, інвестиційного доходу – від 3% до 6,5%, а рівень фонду оплати праці в економіці держави взято на рівні 2011 р.

На основі отриманих розрахункових даних можемо зробити такі висновки. За умови існування фонду оплати праці в економіці держави 636,7 млрд. грн. (показник 2011 р.), ставки пенсійного внеску із заробітної плати у ПФУ держави на рівні 7% (яку було заплановано запровадити ще з 2007 р.) й інвестиційного доходу на накопичені кошти ПФУ у розмірі 3% річних бюджет накопиченого ПФУ держави через 35 років страхового стажу працюючих становитиме 2032,7 млрд. грн. При його рівномірному використанні впродовж 15 років без урахування інвестиційного доходу на залишок невикористаних сум і зазначених адміністративно-управлінських видатків фонду щорічні витрати на виплату пенсій у країні дорівнюватимуть 135,5 млрд. грн. Водночас середній розмір пенсій становитиме 29,1% від заробітної плати. Вказаний діапазон розрахункових даних дає підстави зробити висновок, що найбільшого співвідношення між розміром отримуваної пенсії та заробітної плати (92,5%) можна досягти за умови сплати 10,5% пенсійного внеску і нарахування щорічного відсотка інвестиційного доходу на накопичені внески у розмірі 6,5%.

Таблиця 2.17

**Співвідношення між майбутньою пенсією та заробітною платою
з дотриманням вихідних умов моделі (варіант 1)**

млрд. грн.

Фонд оплати праці	466,3							
Ставка пенсійного внеску, %	7,0	7,5	8,0	8,5	9,0	9,5	10,0	10,5
Інвестиційний дохід, %	3,0	3,5	4,0	4,5	5,0	5,5	6,0	6,5
Бюджет Пенсійного фонду України через 35 років	2032,7	2413,3	2857,3	3375,4	3979,8	4685,1	5507,8	6467,4
Щорічний обсяг бюджету Пенсійного фонду України	135,5	160,9	190,5	225,0	265,3	312,3	367,2	431,2
Співвідношення між пенсією і заробітною платою, %	29,1	34,5	40,9	48,3	56,9	67,0	78,8	92,5

Варіант 2 запропонованої моделі є моделюванням такої ситуації в економіці держави, коли ставка пенсійних внесків упродовж страхового стажу із заробітної плати найманих осіб буде незмінною – 7%, фонд оплати праці залишиться на рівні 2011 р. – 636,7 млрд. грн. Змінними факторами стане лише відсоток на інвестиційний дохід. Виходячи із припущення, що він при використанні коштів принаймні повинен бути трохи нижче відсоткових ставок на депозити, розглянемо його діапазон від 6,5 до 10%. Отримані розрахунки представлені в табл. 2.18.

Дані табл. 2.18 показують, що за умови незмінності ставки пенсійних внесків та зміни рівня інвестиційного доходу на накопичені впродовж 35 років внески до Пенсійного фонду України в межах від 6,5% до 10% річних найвищого співвідношення між розміром отримуваних пенсій і заробітною платою буде досягнуто за умови сплати 10% річних інвестиційного доходу. За таких умов, як і у варіанті 1, якщо не враховувати інвестиційний дохід на залишок невикористаних сум та зазначні адміністративно-управлінські видатки фонду, отримувана впродовж 15 років пенсія становитиме 139% від одержуваного заробітку.

Таблиця 2.18

**Співвідношення між майбутньою пенсією та заробітною платою
з дотриманням вихідних умов моделі (варіант 2)**

млрд. грн.

Фонд оплати праці	636,7							
Ставка пенсійного внеску, %	7,0							
Інвестиційний дохід, %	6,5	7,0	7,5	8,0	8,5	9,0	9,5	10,0
Бюджет Пенсійного фонду України через 35 років	4311,6	4827,9	5412,3	6074,3	6824,4	7674,4	8638,1	9730,8
Щорічний обсяг бюджету Пенсійного фонду України	287,4	321,9	360,8	405,0	455,0	511,6	575,9	648,7
Співвідношення між пенсією і заробітною платою, %	61,7	69,0	77,4	86,9	97,6	109,7	123,5	139,1

Відкинувши крайні значення моделі і враховуючи середні значення заданих параметрів, можемо зробити висновок, що за умови нарахування 8–8,5% інвестиційного доходу та при відрахуванні впродовж 35 років щорічно 7% від свого заробітку наймана особа може в майбутньому розраховувати на пенсію, що дорівнюватиме 86–97% від її заробітку впродовж періоду трудової активності.

Вирішення другої проблеми, яку нами визначено при побудові економетричної моделі й яка полягає у необхідності встановлення зв'язку між часткою фонду оплати праці у ВВП і величиною співвідношення між отриманою заробітною платою зайнятого населення та його майбутньою пенсією, подано у табл. 2.19.

При побудові табл. 2.18 вихідними умовами стали умови, визначені для табл. 2.17, зокрема частка заробітної плати у ВВП України встановлена на рівні 2011 р. (48,5%) і залишається незмінною для пенсійних внесків у межах від 7% до 10,5% та інвестиційного доходу в межах від 3% до 6,5%.

Як видно з даних наведених у табл. 2.19, незмінність частки фонду оплати праці в економіці держави при збільшенні величини пенсійних внесків і інвестиційного доходу на співвідношення між отримуваною заробітною платою та майбутньою пенсією ніяким чином не впливає. Вона й надалі становитиме 92,5% від заробітної плати за умови існування 10,5% ставки пенсійних внесків і 6,5% доходу на накопичений Пенсійного фонду України та відповідно третину заробітної плати, якщо внески встановити на рівні 7% і нараховувати 3% на заощаджені пенсійні внески.

Таблиця 2.19

Співвідношення між майбутньою пенсією і заробітною платою при незмінності частки фонду оплати праці та зміни ставки пенсійних внесків й інвестиційного доходу на накопичені внески

%

Частка фонду оплати праці у ВВП	48,5							
	7,0	7,5	8,0	8,5	9,0	9,5	10,0	10,5
Ставка пенсійного внеску	7,0	7,5	8,0	8,5	9,0	9,5	10,0	10,5
Інвестиційний дохід	3,0	3,5	4,0	4,5	5,0	5,5	6,0	6,5
Бюджет Пенсійного фонду України через 35 років, млрд. грн.	222,3	263,9	312,4	369,0	435,1	512,2	602,2	707,1
Щорічний обсяг бюджету Пенсійного фонду України, млрд. грн.	14,8	17,6	20,8	24,6	29,0	34,2	40,2	47,1
Співвідношення пенсії до заробітної плати	29,1	34,5	40,9	48,3	56,9	67,0	78,8	92,5

З'ясуємо, які фактори економічної або фінансової системи держави зможуть суттєво вплинути на співвідношення між пенсією та заробітною платою.

У табл. 2.20 вихідними умовами, на відміну від умов табл. 2.19, визначимо зміну всіх її параметрів: зростання частки фонду оплати праці в економіці, підвищення ставки пенсійних внесків і збільшення інвестиційного доходу. Припускаємо, що зміна згаданих параметрів буде постійно зростати на 0,5–1%, порівняно з базовими величинами.

Таблиця 2.20

Співвідношення між майбутньою пенсією та заробітною платою при збільшенні частки фонду оплати праці, ставки пенсійних внесків та інвестиційного доходу на накопичені внески

%

Частка фонду оплати праці у ВВП	51,0	52,0	53,0	54,0	55,0	56,0	57,0	58,0
Ставка пенсійного внеску	7,0	7,5	8,0	8,5	9,0	9,5	10,0	10,5
Інвестиційний дохід	3,0	3,5	4,0	4,5	5,0	5,5	6,0	6,5
Бюджет Пенсійного фонду України через 35 років, млрд. грн.	222,3	269,0	324,7	390,8	469,3	562,5	673,1	804,2
Щорічний обсяг бюджету Пенсійного фонду України, млрд. грн.	14,8	17,9	21,6	26,1	31,3	37,5	44,9	53,6
Співвідношення між пенсією і заробітною платою	29,1	34,5	40,9	48,3	56,9	67,0	78,8	92,5

На основі отриманих даних можемо стверджувати, що зростання величини співвідношення між пенсією та заробітною платою, незважаючи на збільшення частки величини фонду оплати праці в економіці держави, відбувається такими самими темпами, що й при незмінній величині цього фонду. Інакше кажучи, ні величина абсолютного розміру фонду оплати праці, ні зміна її частки у структурі ВВП на розмір отримуваної майбутньої пенсії зайнятих осіб не впливає. Єдиними факторами впливу є ставка пенсійних відрахувань, інвестиційного доходу на заощаджені внески, строк сплати пенсійних внесків і термін отримання майбутньої пенсії.

2.7. Державний фінансовий контроль адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України.

Контроль адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України є одним з важливих напрямів державного фінансового контролю. Цей контроль здійснюють органи державної влади й управління, а також спеціалізовані служби фінансового контролю – Рахункова палата, Державна фінансова інспекція України.

Державний фінансовий контроль адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України це функція дослідження суб'єктом фінансового контролю об'єкта фінансового контролю, спрямована на забезпечення дотримання законності, ефективності і економності у процесі формування, володіння, використання і відчуження об'єктів права власності незалежно від її форми, а також повноти і своєчасності виконання функціональних зобов'язань. При цьому об'єктом фінансового контролю є повний комплекс, програми або окремі процеси (етапи) фінансово-господарської, адміністративно-управлінської діяльності Пенсійного фонду України, на які спрямовуються контрольні заходи суб'єкта.

Розкриваючи проблеми організації державного фінансового контролю адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України, відзначмо його сутність:

– забезпечення законності формування та ефективного використання фінансових ресурсів на адміністративно-управлінські видатки Пенсійного

фонду України і своєчасне формування відповідної інформації за даними процесами;

- запобігання прийняттю управлінських рішень, які можуть мати в майбутньому негативні наслідки для об'єкта фінансового контролю – адміністративно-управлінські видатки Пенсійного фонду України;

- нагляд за відповідністю об'єкта фінансового контролю прийнятим управлінським рішенням;

- аналіз виконання управлінських рішень, дослідження їх впливу на об'єкт фінансового контролю – адміністративно-управлінські видатки Пенсійного фонду України;

- прийняття за результатами фінансового контролю управлінських рішень, спрямованих на усунення наслідків невиконання (неналежного виконання) або на удосконалення, скасування попередніх управлінських рішень та подальший контроль за адміністративно-управлінськими видатками Пенсійного фонду України.

Державний фінансовий контроль за використанням коштів Пенсійного фонду в частині адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України здійснюють декілька суб'єктів внутрішнього і зовнішнього контролю. До важливих органів контролю коштів загальнодержавних цільових фондів, адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України належить Рахункова палата України, як вищий орган фінансового контролю. Рахункова палата здійснює свою діяльність згідно Закону України “Про Рахункову палату України” від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР.¹ До функцій Рахункової палати, які відмічені у статті 6 вказаного Закону відноситься і контроль за використанням коштів Пенсійного фонду, а саме: перевіряє за дорученням комітетів Верховної Ради України використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів та коштів позабюджетних фондів і подає за наслідками перевірки Верховній Раді України висновки щодо можливостей скорочення видатків по кожному фонду окремо та доцільності спрямування вилучених коштів на фінансування інших видатків Державного бюджету України.

¹ Звіт про результати аналізу формування та виконання бюджету Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article>.

Стаття 1 Закону “Про Рахункову палату України” зазначає, що: “Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, що створюється Верховною Радою, підкоряється їй і є підзвітним їй”. Виходячи з цього, парламент, якому народ, як джерело влади, безпосередньо делегує свої владні повноваження, створює і підпорядковує собі вищий контрольно-фінансовий орган. Рахункова палата має право здійснювати перевірки, ревізії, експертно-аналітичні, інформаційні та інші види діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів Пенсійного фонду України, в тому числі і на адміністративно-управлінські видатки. Повний перелік контрольно-аналітичних повноважень Рахункової палати обумовлюють положення статті 7 Закону “Про Рахункову палату України”.

Про вищий орган фінансового контролю ведеться мова у Лімській декларації про керівні принципи контролю, яка прийнята в 1977 р. на IX конгресі Міжнародної організації вищих контрольних органів (ІНТОСАІ).¹

До повноважень вищого органу фінансового контролю, на нашу думку, повинен відноситись не лише контроль за витрачанням бюджетних коштів, а й за утворенням загальнодержавних цільових фондів. Проте, положення ст. 2 Закону “Про Рахункову палату” вказує на те, що Рахункова палата не здійснює контроль за утворенням загальнодержавних цільових фондів. Це означає, що не може йти мова про всебічний контроль за державними фінансовими ресурсами.

Контроль діяльності Пенсійного фонду України Рахункова палата востаннє проводила у 2010 році. За результатами проведеної роботи було підготовлено та опубліковано Звіт про результати аналізу формування та виконання бюджету Пенсійного фонду України.² У звіті відзначалось, що незважаючи на те що Пенсійним фондом України вживалися заходи, спрямовані на оптимізацію адміністративних видатків, їх обсяги залишаються значними і потребують скорочення. У Звіті до адміністративних видатків віднесено видатки з розрахунково-касового обслуговування коштів Пенсійного фонду та оплати послуг з доставки та виплати пенсій. Зменшенню адміністративних витрат Пенсійного фонду сприяє

¹ Складено на основі: Планові видатки у бюджетах Пенсійного фонду України 2009-2013рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon4.rada.gov.ua>.

² Звіт про результати аналізу формування та виконання бюджету Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article>.

виплата та доставка пенсій і грошової допомоги через банківські рахунки, що здійснюються на безоплатній основі за власним бажанням пенсіонерів.

Згідно даних Звіту, Пенсійним фондом України не вжито своєчасних заходів нормативно-правового та організаційного забезпечення, спрямованих на оптимізацію управлінських витатків. Рахунковою палатою при здійсненні контролю, було детально, відповідно до програми, проаналізовано формування та виконання бюджету Пенсійного фонду України такі управлінські витатки :

- на керівництво та управління органами Пенсійного фонду;
- на створення програмно-технічного забезпечення системи інформаційно-аналітичної підтримки органів Пенсійного фонду;
- на виготовлення бланків, виплатних відомостей для виконання функцій з призначення та виплати пенсій;
- на створення та впровадження автоматизованої системи накопичувального фонду;
- на виготовлення свідоцтв загальнообов'язкового державного соціального страхування та пенсійних посвідчень.

Наведемо суми затверджених планових адміністративно-управлінських витатків Пенсійного фонду України на протязі 2009–2013 рр. в табл. 2.21.

Таблиця 2.21

**Затверджені планові адміністративно-управлінські
витатки Пенсійного фонду України протягом 2009 – 2013 рр.¹**

№п/п	Витатки	Назва показника	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Розрахунково-касове обслуговування та плата за підкріплення готівкою виплати пенсії і грошової допомоги	тис. грн.	96620	98450	119972	110500	97492,1
		% до 2009 року	–	101,9	124,2	114,4	100,9
2	Керівництво та управління у сфері пенсійного забезпечення	тис. грн.	1827687	1965049	2079628	2250800	2414148
		% до 2009 року	–	107,5	113,8	123,2	132,1
3	Виготовлення свідоцтв загальнообов'язкового державного соціального страхування та пенсійних посвідчень	тис. грн.	5940	5213	13250	3908	4767,1
		% до 2009 року	–	87,8	223,1	65,8	80,3

¹ Складено на основі: Планові витатки у бюджетах Пенсійного фонду України 2009-2013рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon4.rada.gov.ua>.

Продовження табл. 2.21

1	2	3	4	5	6	7	8
4	Виготовлення бланків, виплатних відомостей для виконання функцій з призначення та виплати пенсій	тис. грн.	36110,9	28944,1	29520	31852,1	35875,1
		% до 2009 року	–	80,2	81,7	88,2	99,3
5	Створення програмно-технічного забезпечення системи інформаційно-аналітичної підтримки органів Пенсійного фонду України	тис. грн.	57355	50480,6	76285	90800	72720
		% до 2009 року	–	88,0	133,0	158,3	126,8
6	Створення та впровадження автоматизованої системи Накопичувального фонду загальнообов'язкового державного пенсійного страхування	тис. грн.	16280	10287,4	9724	1994,3	11113,4
		% до 2009 року	–	63,2	59,7	12,3	68,3

Аналітичні дані табл. 2.21 вказують на те, що у 2013 р. порівняно з 2009 р. не значно, на 1%, збільшились планові видатки на розрахунково-касове обслуговування. Значно більше передбачалось видатків на програмно-технічне забезпечення системи інформаційно-аналітичної підтримки органів Пенсійного фонду України – 27%.

Системно та щорічно зростає порівняно з 2009 р. лише обсяг запланованих видатків, на керівництво та управління у сфері пенсійного забезпечення – на 8% у 2010 р., на 14% у 2011 р., на 23% у 2012 р., на 32% у 2013 р. Колегія Рахункової палати за результатами розгляду матеріалів аналізу формування та виконання бюджету Пенсійного фонду України наголосила на тому, що у 2009 р. на одного пенсіонера, який отримує пенсію за віком управлінські видатки у 3,3 раза були більшими, ніж показнику 2004 році, і є не виправданими в умовах дефіциту бюджету Пенсійного фонду.¹

Наведемо аналітичну інформацію, у табл. 2.22 про затверджені планові видатки на керівництво та управління у бюджетах Пенсійного фонду України та їх співвідношення з загальною сумою видатків та кількістю пенсіонерів протягом 2009–2013 рр.

¹ Указ Президента України від 9.12.2010 №1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.president.gov.ua/documents/12584.html](http://www.president.gov.ua/documents/12584.html).

Затверджені планові видатки на керівництво та управління у бюджетах Пенсійного фонду України та їх співвідношення з загальною сумою видатків та кількістю пенсіонерів протягом 2009 – 2013 рр.¹

№ з/п	Роки	Усього видатків, млн. грн.	Видатки на керівництво та управління у сфері пенсійного забезпечення, тис. грн.	Кількість пенсіонерів тис. чол.	Доля видатків на керівництво та управління у загальній сумі видатків, ст.4/ст.3, %	Видатки на керівництво та управління, що припадають на одного пенсіонера, ст.4/ст.5, грн.
1	2	3	4	5	6	7
1	2009	164142,1	1827687	13749,8	1,11	133
2	2010	192282,0	1965049	13721,1	1,02	143
3	2011	209036,0	2079628	13738,0	0,99	151
4	2012	228763,7	2250800	13820,5	0,98	163
5	2013	252049,2	2414148	13852,0	0,95	174

Вищенаведена інформація вказує на те, що частка видатків на керівництво та управління у загальному обсязі видатків бюджету Пенсійного фонду України щорічно зменшувалась – від 1.11% у 2009 р. до 0.95% в 2013 р. Разом з цим видатки на керівництво та управління, які припадають на одного пенсіонера регулярно збільшуються – від 133 грн. у 2009 р. до 174 грн. у 2013 р.

Наведені дані дають підстави стверджувати що має місце збільшення управлінських видатків, як і вказано в рішенні Колегії Рахункової палати України за результатами розгляду матеріалів аналізу формування та виконання бюджету Пенсійного фонду України. Оптимізація видатків на керівництво та управління, як складової адміністративно-господарських та бюджету Пенсійного фонду загалом могла б слугувати одним із напрямів скорочення дефіциту Пенсійного фонду.

Від імені виконавчої гілки влади внутрішній фінансовий контроль адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду здійснює і

¹ Наказ Головки КРУ від 08.09.2011 N 235 “Про впорядкування організації контрольних заходів“ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/uid=1041.4616>.

Державна фінансова інспекція України. Держфінінспекція створена на основі реорганізованого Головного контрольно-ревізійного управління України згідно Указу Президента України від 9.12.2010 р. № 1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”.¹

З метою оптимізації та удосконалення порядку організації та проведення контрольних заходів, запобігання проявам корупції, уникнення безпідставного затягування строків проведення контрольних заходів Головним контрольно-ревізійним управлінням України було видано наказ від 08.09.2011 р. № 235 “Про впорядкування організації контрольних заходів”.² Цим наказом запроваджено заборону для проведення у плановому порядку контрольних заходів, в тому числі і адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України, незалежно від їхніх різновидів (ревізія, перевірка державних закупівель, державний фінансовий аудит у всіх його формах), частіше, ніж один раз протягом календарного року. Наказом запроваджено норму, відповідно до якої перевірка державних закупівель, що проводиться на об’єкті контролю – в нашому прикладі, Пенсійному фонді України, повинна бути завершена протягом 60 робочих днів, у яких враховано можливі її призупинення.

До цього, Порядок контролю за здійсненням державних закупівель надавав можливість проведення таких перевірок без обмежень у часі – з моменту оголошення процедури закупівель до моменту повного розрахунку за такими зобов’язаннями. З метою мінімального втручання в діяльність Пенсійного фонду України, при контролі адміністративно-управлінських видатків, прийнятий наказ передбачає, що моніторинг державних закупівель надалі будуть здійснюватися без виходу на об’єкт контролю виключно шляхом запиту необхідної інформації та документів.

Наведемо інформацію про кількість та структуру виявлених фінансових порушень в установах державних цільових фондів, до яких відноситься і Пенсійний фонд України в табл. 2.23.

¹ Складено на основі: Дані офіційного сайту Держфінінспекції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.dkrs.gov.ua](http://www.dkrs.gov.ua).

² Складено на основі: Дані офіційного сайту Держфінінспекції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http:// www.dkrs.gov.ua>.

**Відомості про кількість та структуру виявлених фінансових порушень в
установах державних цільових фондів під час контрольних заходів
Держфінінспекції протягом 2008- 2012рр., одиниці¹**

№п/п	Назва показника	2008	2009		2010		2011		2012	
		К-сть об'єктів контролю	К-сть об'єктів контролю	% до 2008	К-сть об'єктів контролю	% до 2008	К-сть об'єктів контролю	% до 2008	К-сть об'єктів контролю	% до 2008
Виявлені фінансові порушення										
1.	Кількість установ державних цільових фондів, охоплених ревізіями та перевітками	630	104	16	97	15	743	118	1128	179
2.	Кількість установ державних цільових фондів, в яких виявлено фінансові порушення	599	65	11	66	11	687	114	736	123
3.	Недоотримано ресурсів установами державних цільових фондів	145	86	59	54	47	60	53	111	77
4.	Проведення витрат з порушенням законодавства установами державних цільових фондів, у т.ч.:	539	49	9	51	9	564	105	682	127
4.1	- нецільові витрати	80	1	0,01	2	0,02	21	26	26	32
4.2	- незаконні витрати	515	49	29	50	10	558	108	678	132
Усунення фінансових порушень										
5	Надійшло фінансових ресурсів	151	80	53	59	39	56	37	108	72
6	Відшкодовано витрат фінансових і матеріальних ресурсів, у т.ч.:	676	134	20	95	14	513	80	695	103
6.1	- нецільові витрати	76	9	1	4	5	16	21	25	33
6.2	- незаконні витрати	600	125	21	91	15	496	83	670	112

За наведеною інформацією в 2011 р. кількість установ державних цільових фондів, в яких виявлено фінансові порушення зросла порівняно з 2008 р. на 14%, тоді як у 2009 р., 2010 р. зменшилась на 89%. У 2012 р. при збільшенні кількості установ державних цільових фондів охоплених ревізіями та перевітками порівняно з 2008 р. на 79%, фінансові порушення виявлено у 736 установах, що на 23% більше порівняно з 2008 р. Проведено незаконних

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2013 р. № 101 “Про бюджет Пенсійного фонду України на 2013 рік” [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/101-2013>.

витрат з порушенням законодавства у 2012 р. 678 установами державних цільових фондів, що на 32% більше 2008 р., в порівнянні з попереднім роком такі витрати збільшились у 120 установах, що склало 15%. В той же час усунено фінансових порушень, відшкодовано незаконних витрат фінансових і матеріальних ресурсів у 2012 р. у 670 установах державних цільових фондів, що на 12% більше 2008 р. і на 35% більше 2011 р. Відшкодовані виявлені фінансові порушення в установах у 2008 р. в порівнянні з виявленими склали 113% і у 2012 р. – 94%. Отже, у 2008 р. було відшкодовано фінансові порушення і в установах, в яких такі порушення було виявлено в попередніх роках. У той же час у 2012 р. відшкодування фінансових порушень склало у 94% установах, виявлено у 736 установах, усунено у 695.

Інформацію про суми виявлених фінансових порушень та їх відшкодування в установах державних цільових фондів під час контрольних заходів Держфінінспекції розглянемо в табл. 2.24.

Таблиця 2.24

Відомості про обсяги виявлених фінансових порушень в установах державних цільових фондів під час контрольних заходів Держфінінспекції та їх відшкодування протягом 2008- 2012 рр.¹

тис.грн.

№п/п	Видатки	2008	2009		2010		2011		2012	
		Сума	Сума	% до 2008	Сума	% до 2008	Сума	% до 2008	Сума	% до 2008
Виявлені фінансові порушення										
1.	Недоотримано фінансових ресурсів установами державних цільових фондів	1932	816	42	756	39	1254	65	1240	64
2.	Проведення витрат з порушенням законодавства установами державних цільових фондів, у т.ч.:	9574	14857	50	3090	10	16640	56	151996	514
2.1	- нецільові витрати	1199	75	6	12	1	143	12	1261	105
2.2	- незаконні витрати	28375	14781	52	3077	11	16496	58	150731	531
Усунення фінансових порушень										
3.	Надійшло фінансових ресурсів	492	327	66	863	175	245	50	1087	221
4.	Відшкодовано витрат фінансових і матеріальних ресурсів	6576	1687	26	658	10	3650	56	14358	218
	- нецільові витрати	882	170		49	6	74	8	637	72
	- незаконні витрати	5693	1517		609	10	3576	63	13717	241

¹ Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017р. схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2005р. № 158-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/158-2005>.

Наведені дані характеризують результати контрольних заходів в установах державних цільових фондів що проведені Держфінінспекцією у 2008–2012 рр. Так у 2011 р. такі витрати в порівнянні з 2008р. склали 11% і у 2011 р. дещо більше – 58%. У 2012 р. проведення витрат з порушенням законодавства установами державних цільових фондів склало, за результатами контролю, 150731 тис. грн., або на 431% більше 2008 р. Відшкодовано витрат фінансових і матеріальних ресурсів у 1012 р. на суму 14358 тис. грн., що на 118% більше 2008 р. Фактичне відшкодування виявлених втрат у 2012 р. склало 9,5%. від виявлених, тоді як у 2008 р. – 2,2%.

За загальними незначними відносними величинами відхилень усунутих порушень в установах державних цільових фондів, прослідковується значні абсолютні суми непогашених втрат фінансових ресурсів. Так, якщо в 2008 р не усунуті порушення установами державних цільових фондів склали на суму 22998 тис. грн., в 2011 р. 12920 тис. грн., то в 2012 р. – 136373 тис. грн. проведених витрат з порушенням законодавства.

Підсумовуючи наведену інформацію, доцільно відмітити що ефективність і результативність роботи Держфінінспекції бажає покращення, що зумовлено низьким рівнем відшкодування, усунення незаконних витрат фінансових і матеріальних ресурсів.

Наведена характеристика організації контролю адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України дає підстави стверджувати про доцільність вивчення, дослідження питань організації форм і методів державного фінансового контролю, та суб'єктів його здійснення з метою його покращення. При цьому, слід відмітити що відповідна увага вдосконаленню та покращанню ефективності контрольно-ревізійної діяльності приділяється Держфінінспекцією України.

Як зазначалось вище в Законі про ДФК до видів державного фінансового контролю включено державний фінансовий аудит. Відправною точкою для запровадження діяльності з внутрішнього аудиту на центральному рівні став 2012 рік, оскільки відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р. № 1001 “Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої

влади” (далі постанова № 1001) усі керівники центральних органів виконавчої влади (далі ЦОВВ) повинні були створити та забезпечити функціонування підрозділів внутрішнього аудиту з 1 січня 2012 року.¹

Створення служб внутрішнього аудиту на регіональному рівні передбачалось з 1 січня 2013 року. Дане положення утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту чинне і для Пенсійного фонду України.

На сьогоднішній день в Україні створено відповідне законодавче підґрунтя для запровадження діяльності з внутрішнього аудиту на центральному та регіональному рівнях. Статтею 26 Бюджетного кодексу України та Концепцією розвитку державного внутрішнього фінансового контролю визначено обов’язковість запровадження внутрішнього аудиту в усіх бюджетних установах.²

Базові засади для запровадження цієї діяльності визначено у Порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001 (далі Порядок № 1001).³ Інше законодавство – Стандарти внутрішнього аудиту, Кодекс етики внутрішніх аудиторів безпосередньо визначають порядок організації та проведення внутрішнього аудиту правила поведінки внутрішнього аудитора, його роль в процесі організації системи внутрішнього контролю європейського зразка.⁴ Наведеними нормативними документами

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2013 р. № 101 “Про бюджет Пенсійного фонду України на 2013 рік” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/101-2013>.

² Наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 N 1247 “Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту”// Офіційний вісник Україн – 2011 – № 85. – С. 91; Наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2011 N1217”Кодекс етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту”// Офіційний вісник України – 2011 – № 83. – С. 55.

³ Інструкція “Про організацію планування та проведення внутрішнього аудиту в Пенсійному фонді України та його органах”, затверджена Постановою правління Пенсійного фонду України від 21.09.2012 №17-3.

⁴ Звіт про результати аудиторських досліджень в Головному управлінні Пенсійного фонду України в Тернопільській області за 2012 рік.

послугуються і в Пенсійному фонді України при організації та проведенні контролю адміністративно-управлінських видатків.

На підставі вище перелічених нормативних документів, постановою правління Пенсійного фонду України від 21.09.2012 р. № 17-3 затверджено Інструкцію про організацію планування та проведення внутрішнього аудиту в Пенсійному фонді України та його органах.¹

Об'єктом внутрішнього аудиту є діяльність Пенсійного фонду України, його підвідомчих органів та Державного підприємства в повному обсязі або з окремих питань, як наприклад, здійснення адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України. При цьому відслідковуються заходи, що здійснюються для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю.

Внутрішній аудит в органах Пенсійного фонду України стосовно адміністративно-управлінських видатків проводиться за такими напрямками:

- аудит ефективності – оцінка діяльності об'єктів аудиту щодо ефективності функціонування системи внутрішнього контролю, ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у прогнозних та річних планах адміністративно-управлінських видатків, якості виконання контрольних наглядних функцій, завдань, визначених актами законодавства, а також ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань;

- фінансовий аудит – оцінка діяльності об'єктів аудиту щодо законності та достовірності фінансової і бюджетної звітності, правильності ведення бухгалтерського обліку адміністративно-управлінських видатків;

- аудит відповідності – оцінка діяльності об'єктів аудиту щодо дотримання нормативно – правових актів з питань адміністративно-управлінських видатків: стану збереження активів, інформації та управління державним майном;

- комплексний аудит – одночасне проведення на одному об'єкті фінансового аудиту, аудиту відповідності та аудиту ефективності адміністративно-управлінських видатків.

¹ Лімська Декларація керівних принципів контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) в 1977 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>.

Виконуючи Постанову правління Пенсійного фонду України від 21.09.2012 р. № 17-3, відповідно до Інструкції “Про організацію планування та проведення внутрішнього аудиту в Пенсійному фонді України та його органах” підрозділом аудиту Головного управління Пенсійного фонду України в Тернопільській області у 2012 році проведено 13 аудиторських досліджень, з яких 9 комплексних аудитів та 4 аудити відповідності.¹

Аудит проведено в Управліннях Пенсійного фонду України в 12 районах області. У ході проведення аудитів в райуправліннях виявлено переплати заробітної плати, премій, матеріальних допомог та індексацій на загальну суму 35261 грн. Аудитом встановлено також незастосування штрафних санкцій за несвоєчасне подання відомостей, що використовуються в системі персоналізованого обліку, які застосовано під час аудиту в Управліннях Пенсійного фонду України в трьох районах на суму 21930 грн. Із зазначених сум залишаються не сплаченими 15351 грн.

Аналіз організації державного фінансового контролю Головним управлінням Пенсійного фонду України в Тернопільській області підтверджує таку ж саму ситуацію як і по Україні, з реалізацією матеріалів контрольних заходів, у плані погашення, відшкодування виявлених контролем фінансових порушень в установах державних цільових фондів.

Регулювання стану внутрішнього контролю проводить Держфінінспекція. Постановою № 1001 були змінені повноваження органів Держфінінспекції щодо координації діяльності підрозділів внутрішнього аудиту. На сьогодні органами Держфінінспекції не здійснюється погодження призначення керівників підрозділів внутрішнього аудиту та їх звільнення, зарахування до кадрового резерву на зазначені посади, не проводиться аналіз інформацій про проведення позапланових внутрішніх аудитів бюджетів, адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України.

Згідно постанови № 1001 органи Держфінінспекції здійснюють регулювання стану внутрішнього аудиту в системі ЦОВВ шляхом методичного та інформаційного забезпечення, міжгалузевої координації, а

¹ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року // Голос України. – 2010 - №143.

також контролю за станом внутрішнього аудиту шляхом оцінки якості внутрішнього аудиту, яка здійснюється у формі дослідження.

На нашу думку є недостатнім регулювання внутрішнього аудиту Вищим органом контролю державних фінансів (ВОКДФ) в Україні, яким є Рахункова палата. Згідно чинного законодавства, не передбачено здійснення перевірок структур внутрішнього контролю Рахунковою палатою і, як наслідок, вона не приділяє увагу функціонуванню належного внутрішнього контролю в цілому і у Пенсійному фонді України, зокрема.

Функції ВОКДФ відмічені і в Лімській декларації керівних принципів аудиту державних фінансів. В ній сказано, що завданням Вищого органу контролю державних фінансів як зовнішнього контролера є перевірка ефективності внутрішнього контролю. Якщо підрозділ внутрішнього контролю визнано ефективним, необхідно, не обмежуючи право ВОКДФ на всеохоплюючий контроль, здійснити найбільш адекватний розподіл завдань та визначити засади співробітництва між ВОКДФ та підрозділом внутрішнього контролю.¹

Підводячи підсумок можна відмітити, що державний фінансовий контроль адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України включає зовнішній контроль, інспектування, державний фінансовий аудит, перевірки державних закупівель, внутрішній контроль та внутрішній фінансовий аудит.

Внутрішнім контролем є комплекс заходів, що застосовуються керівником Пенсійного фонду України для забезпечення дотримання законності та ефективності використання коштів передбачених на адміністративно-управлінські видатки, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності установи, її підвідомчих установ.

Внутрішнім аудитом є діяльність підрозділу внутрішнього аудиту в бюджетній установі, спрямована на удосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та не результативного використання бюджетних коштів передбачених на адміністративно-

¹ Соціальні індикатори рівня життя населення. Статистичний збірник. Державна служба статистики України / За ред. І. В. Калачова. – Київ, 2013. – 221 с.

управлінські видатки, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності установи, поліпшення внутрішнього контролю.¹

Таким чином, зовнішній контроль, а також внутрішній контроль та аудит спрямовані на забезпечення дотримання законності та ефективності використання коштів, передбачених на адміністративно-управлінські видатки, удосконалення системи управління і, в цілому, на підвищення якості державного фінансового контролю адміністративно-управлінських видатків Пенсійного фонду України.

¹ Розраховано і побудовано автором на основі даних Державної служби статистики України за 2005–2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/> ; Законів України “Про Державний бюджет України на відповідний рік” за 2005–2013 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

РОЗДІЛ III

НАПРЯМКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ В УМОВАХ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ

3.1. Сучасні тенденції реформування пенсійної системи в Україні

Проблема ефективного формування та реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення громадян завжди була і залишається актуальною, оскільки найважливішою складовою добробуту громадян, яка демонструє дійсне бажання країни дотримуватися принципів гуманізму щодо тих, хто віддав суспільству працю, інтелект, здоров'я, є право на пенсійне забезпечення. Це право реалізується через надання пенсій, тобто щомісячної грошової виплати з метою матеріального забезпечення громадян внаслідок настання соціального ризику.

Однак за останні роки внаслідок несприятливої демографічної ситуації в Україні (зниження чисельності населення у зв'язку із переважанням смертності українців над народжуваністю – у 2012 році на 100 померлих припало 79 народжених дітей, підвищення темпів старіння населення – на початок 2013 р. частка населення у віці 60 років і старше у загальній чисельності населення становила 21,4%¹), зменшення частки зайнятого населення, неадекватного розміру оплати праці найманих працівників, збільшення співвідношення між працюючими і пенсіонерами на користь останніх існуюча солідарна система пенсійного забезпечення виявилася неспроможною швидко і в повному обсязі задовольняти потреби сучасності.

Президент України В. Янукович ще під час виборчої компанії обіцяв поліпшити пенсійне забезпечення населення України, піднявши мінімальну пенсію з 1 січня 2011 р. до 1200 грн., а середній розмір пенсії – до 2000 грн. Безумовно, без проведення кардинальних реформ у цій сфері досягнення зазначених показників є неможливим. Саме тому рівень мінімальної пенсії, як і рівень фактично призначеної середньої пенсії за

¹ Соціальні індикатори рівня життя населення. Статистичний збірник. Державна служба статистики України / За ред. І. В. Калачова. – Київ, 2013. – 221 с.

віком, в Україні так і не досяг задекларованого розміру, про що свідчать дані рис. 3.1.

Про необхідність проведення пенсійної реформи почала вестись мова ще 14 років тому, однак тільки віднедавна це стало одним з основних завдань Уряду. Очевидно, що зростаюча кількість проблем, яка накопичилася у сфері пенсійного забезпечення, потребує посиленої уваги керівництва країни та негайного їх вирішення.

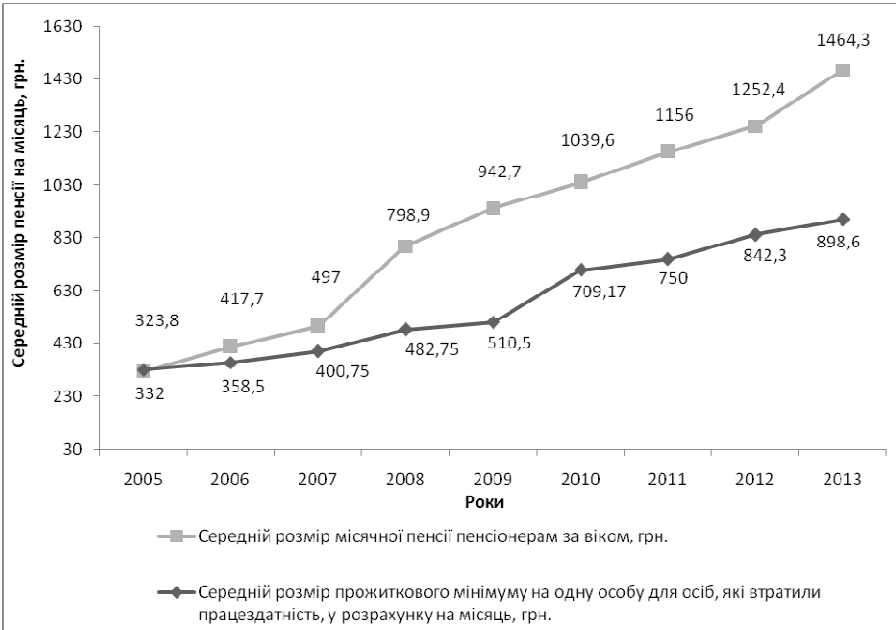


Рис. 3.1. Динаміка середнього розміру місячної мінімальної пенсії та фактично призначеної пенсії пенсіонерам за віком в Україні у 2005–2013 рр., грн.¹

Основними негативними чинниками пенсійного забезпечення в Україні, як вже зазначалося раніше, є: низький рівень офіційних зарплат, відсутність соціальної справедливості як щодо пенсій чоловіків і жінок, так і пенсій, що призначаються за окремими законами, загрозливі

¹ Розраховано та складено автором на основі даних Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

демографічні тенденції, неприйнятне співвідношення пенсіонерів і працездатних людей (у 2012 р. на 10 економічно активних осіб припадає 6 пенсіонерів¹), а також відсутність системних дій влади щодо проведення реформ у сфері соціального захисту населення.

Крім цього, сьогодні в Україні має місце невідповідність підвищення державних соціальних гарантій сучасним економічним реаліям. Зокрема, темп зростання середнього розміру пенсій в окремі періоди перевищував темп зростання заробітної плати : у 2005 р. – на 36,8%, 2008 р. – 28,5% та 2009 р. – 14,9% (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Динаміка темпів зростання середньомісячної номінальної заробітної плати та середньомісячного розміру пенсії у 2005 – 2012 рр., %²

Рік	Темпи зростання до попереднього року, %		Відхилення темпів зростання пенсії від темпів зростання заробітної плати, %
	середньомісячної номінальної заробітної плати	середньомісячного розміру пенсії	
2005	136,7	173,5	36,8
2006	129,2	128,7	-0,5
2007	129,7	117,6	-12,1
2008	133,7	162,2	28,5
2009	105,5	120,4	14,9
2010	120,0	110,5	-9,5
2011	117,6	111,6	-6
2012	114,9	108,8	-6,1

Такі дії органів влади призвели до розбалансування взаємозалежності між основними показниками рівня життя населення України, що, у свою чергу, спричинило виникнення дефіциту коштів Пенсійного фонду України та зумовило необхідність його покриття за рахунок коштів Державного бюджету України. Зокрема, у 2011 р. дефіцит коштів Пенсійного фонду України становив 30,1 млрд. грн. (з Державного бюджету на покриття дефіциту витрачено 17,7 млрд. грн.), у 2012 р. –

¹ Інформація про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2011–2012 рр. Офіційний веб-сайт Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/category?cat_id=94750.

² Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 р. № 3668-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3668-17>.

27,2 млрд. грн. (з Державного бюджету на покриття дефіциту витрачено 15,3 млрд. грн.)¹. Окрім того, за рахунок Державного бюджету України щороку фінансується виплата пенсійного забезпечення військово-службовців, виплата пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, а також виплата пенсійного забезпечення працівників, зайнятих повний робочий день на підземних роботах, та членів їх сімей.

Таким чином, майже чверть усіх пенсійних виплат проводиться за рахунок коштів Державного бюджету України. Усе це свідчить про неефективність проведення державної політики у сфері доходів Пенсійного фонду України, яка є складовою державної соціальної політики.

Позитивні зміни в пенсійному забезпеченні, започатковані в 2003–2004 роках, а саме підвищення мінімальної пенсійної виплати до прожиткового мінімуму понад 12 мільйонам пенсіонерів, введення в дію Закону “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, збільшення коефіцієнту страхового стажу та перерахунок пенсій з урахуванням нової величини середньої заробітної плати в Україні в 2008 році були знівельовані подальшим обмеженням пенсійних прав, зменшенням рівня забезпечення пенсіонерів, посиленням “зрівнялівки”.

У дискусіях про реформування пенсійної солідарної системи у 2010–2012 рр. найчастіше звучали пропозиції щодо усунення значних диспропорцій у розмірах пенсій, ліквідації дострокових пільгових пенсій, обмеження отримання пенсій працюючими пенсіонерами, збільшення мінімального трудового стажу для отримання пенсії як за вислугою років, так і за віком тощо. Безперечно, за нинішніх умов усі ці заходи є вкрай важливими, однак вони більше спрямовані на повернення довіри населення до соціальної справедливості, про яку так часто згадують політики під час передвиборних перегонів, аніж на ліквідацію дефіциту коштів бюджету Пенсійного фонду України. Зазначені заходи, як і підвищення пенсійного віку, на нашу думку, спроможні тільки частково зменшити дефіцит.

¹ Загальнообов’язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах за 2012 рік. Офіційний веб-сайт Міністерства соціальної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=151608.

Введення в дію 1 жовтня 2011 року Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” від 8 липня 2011 р. № 3668-VI, поза сумнівом, торкнулося інтересів мільйонів людей. Документ передбачає запровадження обов’язкової накопичувальної системи (ОНС) та обмежує максимальний рівень пенсій. Заключними й перехідними положеннями вносилися зміни до понад 20 пенсійних законів. Більшість із цих змін мали фіскальний характер: економія на кожній категорії пенсіонерів незалежно від віку, статі, статусу, стажу.

Загалом до основних новацій, передбачених пенсійною реформою, і затверджених у Законі України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”, належать такі ¹:

- врегулювання пенсійного забезпечення державних службовців (обмеження максимального розміру пенсій 12 прожитковими мінімумами та зменшення з 90 до 80% заміщення зарплати в новопризначених пенсіях);

- збільшення бази нарахування єдиного соціального внеску (з 15 до 17 прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб);

- запровадження одноразової допомоги для працівників бюджетної сфери (освіти, культури та охорони здоров’я) у розмірі 10 призначених їм пенсій;

- збільшення для військовослужбовців періоду перебування на військовій службі з 20 до 25 календарних років;

- поетапне підвищення протягом 10 років пенсійного віку для жінок із 55 до 60 років;

- підвищення мінімально необхідного страхового стажу для одержання пенсії за віком від 5 до 15 років.

- запровадження II рівня накопичувальної системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування. Її запровадження можливе з досягненням бездефіцитності бюджету Пенсійного фонду.

У 2012 р. з метою реалізації нових соціальних ініціатив Президента України В. Януковича Урядом прийняті рішення, які спрямовані на розв’язання складних проблем у пенсійному забезпеченні громадян.

¹ Коваль О. Підвищувати треба не пенсійний вік, а офіційну зарплату. Пенсійна реформа очима не стороннього / Коваль О. // Дзеркало тижня. – 2010. – 17 вересня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/2000/2650/70348/>.

Зокрема, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про підвищення рівня соціального захисту населення” від 23.04.2012 р. № 327 з 1 травня 2012 р. передбачено:

1. Осучаснення раніше призначених пенсій виходячи із середньомісячного заробітку у галузях економіки за 2007 рік. При цьому, мінімальне збільшення розміру пенсії становило: для пенсіонерів, які отримують трудові пенсії та мають необхідний страховий стаж (жінки – 20 років, чоловіки – 25), не менше 100 грн.; для пенсіонерів, які отримують трудові пенсії, але не мають необхідного страхового стажу (жінки – 20 років, чоловіки – 25), – не менше 50 грн.; для пенсіонерів, які отримують соціальні пенсії – не менше 30 грн.

Підвищення розміру пенсії з 1 травня одержали 12,9 млн. пенсіонерів у середньому на 141,6 грн.

2. Збільшення розміру підвищення до пенсії членам сімей померлих інвалідів війни. Розмір підвищення збільшився на 119,1 грн. (з 238,1 грн. до 357,2 грн.) у 172,4 тис. осіб.

3. Збільшення розміру підвищення до пенсії учасникам війни. Це дало змогу збільшити розмір підвищення 1307,2 тис. учасникам війни на 42,5 грн. (у осіб, нагороджених медалями – з 127,6 грн. до 170,1 грн., у інших учасників війни – з 85,1 грн. до 127,6 грн.).

4. Постановою Кабінету Міністрів України “Про збільшення розмірів пенсій, призначених відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” від 23.04.2012 р. № 355 передбачено підвищення пенсійних виплат військовослужбовцям, особам начальницького і рядового складу, які залишили службу з 1 липня 2012 року на 11 %, з 1 вересня 2012 року на 23%, з 1 січня 2013 року – на 35%.

Після проведеного з 1 вересня 2012 р. перерахунку пенсій понад 504 тис. пенсіонерів середній розмір пенсії у осіб, які отримують пенсії за вислугу років, збільшився до 2159,75 грн., осіб, які отримують пенсії по інвалідності, – 3042,15 грн., осіб, які отримують пенсії за втрату годувальника – 1461,67 грн.¹

¹ Талан М. Підвищення пенсійного віку: проблеми та тенденції / Мирослава Талан // Соціальний захист [Текст]. – 2010. – № 4. – С. 15, 16.

Експерти, ще до затвердження варіанту реформування пенсійної системи, запропонованого Програмою економічних реформ України на 2010–2014 рр. (підвищення пенсійного віку для жінок до 60 років поступово по півроку щорічно у 2012–2021 рр.), з фінансового погляду вважали його найменш ефективним з усіх обговорюваних в їхньому середовищі. Вони зазначали, що у разі його реалізації зниження дефіциту бюджету Пенсійного фонду України навіть у розпал реформи не перевищить 20% його розміру¹. Крім того, підвищення пенсійного віку без вирішення проблем зайнятості населення, на нашу думку, не дасть очікуваних результатів, оскільки робочі місця вивільнятимуться пізніше.

Зазначимо, що пропозиції щодо підвищення пенсійного віку звучать не тільки в Україні, а й в інших країнах. Наприклад, уряд Греції оголосив про радикальну пенсійну реформу, характерною рисою якої є “збільшення фактичного пенсійного віку в середньому на два роки до 63 років через скасування всіх стимулів для дострокового виходу на пенсію та зрівняння пенсійного віку чоловіків і жінок”².

Щоб допомогти системі соціального забезпечення впоратися з проблемою старіння населення, в Іспанії схвалено план поступового підвищення пенсійного віку зі 65 до 67 років, починаючи з 2013 р. У Фінляндії стратегія уряду полягає у тому, щоб за 12 років, починаючи з 2011 р., підвищити визначений законом пенсійний вік до 67 років.

Досить цікавим, на нашу думку, є досвід Франції, яка поступово, починаючи з 2009 р., запровадила “автоматичний вік виходу на пенсію”, який з 2010 р. є обов’язковим для всього приватного сектора. Зокрема, роботодавці приватного сектора Франції не мають права із 1 січня 2011 р. “відправляти на пенсію” своїх працівників у віці 65 років, що раніше було автоматичним віком виходу на пенсію, оскільки його підвищено до 70 років. Однак зауважимо, що, попри встановлення автоматичного віку виходу на пенсію, мінімальний пенсійний вік, необхідний для отримання повної пенсії, залишається на рівні 60 років за умови, що працівник сплачував

¹ Вік, при досягненні якого призначається повна пенсія у солідарній системі.

² Стан проведення пенсійної реформи та шляхи її удосконалення : парламентські слухання від 16.02.20011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/1602111.htm.

внески протягом 40,5 року. Зміни пенсійного віку жінок ¹ в різних країнах представлено в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

Зміна пенсійного віку жінок в окремих країнах

Рік виходу на пенсію	Україна	Німеччина	Франція	Велика Британія	США	Нідерланди	Данія	Росія	Польща
2000	55	65	65	60	65	65	65	55	60
2010	55	65	65	60 9 міс.	66	65	65	55	60
2020	59 6 міс.	65 9 міс.	66 4 міс.	66	66	67	65	55	60
2030	60	67	67	66	67	67	67	55	60

Аналіз даних табл. 3.2 дає підстави констатувати, що практично у всіх аналізованих країнах відбувається підвищення пенсійного віку для жінок. Зауважимо, що у Росії і Україні, якщо врахувати обговорення щодо підвищення пенсійного віку у Польщі до 65 років, вихід жінок на пенсію відбуватиметься найшвидше. При цьому зауважимо, що очікувана тривалість життя жінок після виходу на пенсію у 2010 р. становила 25 р., у Росії – 24,2 р. Польщі – 23,1 р. Найдовше жінки, перебуваючи на пенсії, жили у Франції (26,5 р.), найменше – у США (19,3 р.).

Окрім планів підвищити пенсійний вік для жінок, уряд підвищив і тривалість страхового стажу для інвалідів з 5 до 15 років. Це, на нашу думку, є невиправданим, оскільки в Україні досі не виконуються закони щодо прав інвалідів про створення необхідних умов для їх праці. Зважаючи на те, що держава так і не спромоглася забезпечити доступність праці для інваліда на рівні здорової людини, здобути потрібний їм стаж (5 років) – достатньо складно.

Як зазначив В. Сушкевич на парламентських слуханнях у Верховній Раді України із приводу проведення пенсійної реформи, держава стабільно не поліпшує зайнятість у нормальних умовах праці, витрачаючи додатково пенсійні кошти, стимулює населення до зайнятості у шкідливих

¹ Заклади охорони здоров'я та захворюваність населення України у 2012 році. Статистичний бюлетень. Державна служба статистики України / За ред. І. В. Калачова. – Київ, 2013. – 88 с.

та несприятливих умовах. Майже 17 тис. громадян щорічно стають інвалідами через шкідливі і небезпечні виробничі чинники, понад 20% усіх вперше визнаних інвалідами втратили працездатність у віці 45–50 років, тобто напередодні виходу на пенсію. Протягом 2010 р. на підприємствах України понад 1 тис. осіб померли через раптове погіршення самопочуття на роботі¹.

Системним чинником, який також впливає на пенсійну систему, є стан здоров'я української нації. Здорове населення – це активні учасники трудового процесу і зменшення видатків на виплату лікарняних, пенсій по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника. Тому, підвищуючи пенсійний вік, потрібно враховувати й медичні аспекти. Зекономивши на пенсіях, доцільно запланувати в бюджеті країни додаткові видатки на охорону здоров'я, адже з віком захворюваність населення зростає (у 2012 р. загальна захворюваність населення, старшого за працездатний вік, становила 282051 випадків на 100 тис. населення відповідного віку²). За словами В. Безрукого, тільки трохи більше 1% людей похилого віку є практично здоровими³.

Не можемо оминати увагою і положення діючої реформи щодо збереження гарантій для нинішніх пенсіонерів. Найвигіднішою ця норма, звичайно, є для тих, хто зараз отримує пенсії великого розміру. А це, як правило, колишні державні службовці високого рангу чи особи, яким пенсії призначені за особливі заслуги перед державою. Виходячи з того, що страхові внески до Пенсійного фонду не справлялись з загальної суми нарахованої заробітної плати, а тільки з її граничного рівня⁴, вважаємо надвисокі пенсії незаконними і тому, на нашу думку, вони мали б бути урегульовані внесеними змінами.

Погоджуємося з тим, що звужувати існуючі права громадян, відповідно до Конституції України, не можна, оскільки “права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21), їх зміст і обсяг при

¹ Стан проведення пенсійної реформи та шляхи її удосконалення : парламентські слухання від 16.02.20011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1602111.htm.

² У 2011 р. 17 мінімальних заробітних плат.

³ Конституція України [Електронний ресурс] : затверджений Законом України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. —Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

⁴ Лопушняк Г. С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку [Текст] : монографія / Г. С. Лопушняк. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 372 с.

прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не може бути звужений (ст. 22)”¹.

Однак про цю норму ініціатори пенсійної реформи згадали тільки щодо зменшення розміру надвисоких пенсій. Водночас наголошуємо, що, незважаючи на конституційні гарантії, пенсійна реформа передбачила низку норм, які суттєво погіршують права громадян України. Зокрема, в 3 рази збільшено мінімально необхідний стаж для отримання пенсії за віком у мінімальному розмірі (з 5 до 15 років); скасовано коефіцієнт підвищення пенсії за кожен рік роботи, відпрацьований понад мінімально необхідний стаж (раніше пенсія зростала на 1% щорічно); на 10 років збільшено мінімально необхідний стаж для призначення мінімальної пенсії (чоловікам – з 25 до 35 років або на 40%, жінкам – з 20 років до 30 років – на 50%).

Таким чином, пенсійна реформа позбавила громадян можливості заробити “збільшену” пенсію, оскільки практично скасовано всі надбавки за понаднормовий стаж. При цьому не зроблено реальних кроків щодо збільшення кількості робочих місць. Враховуючи, що за офіційними даними майже 8,5 млн.(62%) із 13,7 млн. пенсіонерів в Україні отримують пенсії у розмірі до 1 тис. грн., то йдеться про приречення на злиденне існування майже 20% населення країни.

Що стосується накопичувальної складової пенсійної системи, то її впровадження справді можна вважати реформаторським кроком. Так само, як і солідарна, накопичувальна система є обов’язковою, тобто внески до неї роблять не на добровільних, а на обов’язкових засадах. Проте є принципова відмінність. Солідарна система не передбачає грошових накопичень на індивідуальному рахунку. Водночас уряд постійно відкладає впровадження обов’язкової накопичувальної системи. Після парламентських слухань із приводу пенсійної реформи її відклали до 2013 р.

Необхідно зауважити, що робота із запровадження сплати пенсійних внесків до накопичувального фонду була розпочата ще у 2003 р., проте через безсистемність, локальність, іноді непередбачуваність державної соціальної політики успішно провалена.

¹ Стан проведення пенсійної реформи та шляхи її удосконалення : парламентські слухання від 16.02.20011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1602111.htm.

Незважаючи на зрозумілість і прозорість накопичувальної пенсійної системи, вона все ж має свої особливості, які зумовлені тим, що працівник робить внески в систему впродовж усієї своєї трудової діяльності, не маючи можливості вилучити їх до настання пенсійного віку. Перша з них – необхідність найжорсткішого контролю за забезпеченням ефективного управління, який є прерогативою держави. Друга – необхідність управління накопиченими коштами впродовж тривалого періоду, оскільки навіть за умови абсолютної, стовідсоткової чесності посадових осіб будь-які інвестиції можуть наражатися на ризики. Тому процеси управління пенсійними накопиченнями мають бути побудовані в такий спосіб, аби зводити ризики до мінімуму й забезпечити вкладення коштів у диверсифіковані фінансові інструменти.

Вважаємо оптимальним варіантом встановити певні законодавчі обмеження стосовно управління цими коштами. Наприклад, на думку Г. Лопушняк, перших три роки еталонний портфель здійснення інвестицій міг би бути таким: 40% – в облігації, 20% – депозити державних банків, 40% – у реальний сектор української економіки, в акції елітних українських підприємств. Також для створення конкурентного середовища на ринку пенсійних послуг водночас із впровадженням накопичувального фонду доцільно було б дозволити відібраним за спеціальними критеріями недержавним пенсійним фондам конкурувати за кошти громадян, які свідомо обрали б такі недержавні пенсійні фонди для управління своїми страховими внесками ¹. Як зазначив А. Федоренко, Росія пішла цим шляхом, і на сьогодні вже двадцять відсотків громадян перебувають у недержавних пенсійних фондах, хоча на початку впровадження цієї системи їх було лише п'ять. Тобто тенденція така, що відбувається відплив з державного пенсійного фонду до недержавних ².

Звичайно, сама по собі накопичувальна система не вирішить усіх проблем пенсійного забезпечення, оскільки, як і в солідарній, нарахування здійснюють тільки на офіційну заробітну плату. Неофіційна ж, так звана

¹ Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах за 2012 рік. Офіційний веб-сайт Міністерства соціальної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=151608.

² З урахуванням заборгованості з відшкодування нарахованих, але не здійснених оплат витрат пенсійного фонду

зарплата в конвертах жодною мірою не впливатиме на розмір пенсійних виплат.

Тому пропонуємо для виведення заробітних плат з тіні та підвищення рівня зайнятості населення передбачити відповідні стимули за створення нових робочих місць роботодавцям приватного сектора; запровадити декілька рівнів мінімальної заробітної плати залежно від категорій працівника (найнижча – для найпростіших професій, найвища – для керівників) та встановити на законодавчому рівні максимальне співвідношення між мінімальними і максимальними розмірами заробітних плат. Водночас необхідно передбачити на законодавчому рівні високі штрафні санкції за використання нелегальної робочої сили, наприклад у розмірі середнього річного фонду заробітної плати одного працівника

У цьому контексті має особливий сенс існування недержавного пенсійного страхування, яке почало розвиватися в Україні з 2004 р. На сьогодні у цій галузі створена вся необхідна інфраструктура та сформоване повноцінне конкурентне середовище. Проте, як і раніше, не досягнуто цілей, задекларованих при впровадженні системи.

Станом на 31.03.2012 р. відповідно до інформації Державного реєстру фінансових установ в Україні налічувалося 97 недержавних пенсійних фондів та 40 адміністраторів недержавних пенсійних фондів. Основні показники діяльності недержавних пенсійних фондів наведені в табл. 3.3.

Станом на 31.03.12 р. адміністраторами недержавних пенсійних фондів було укладено 74572 пенсійних контрактів з 61231 вкладниками, з яких 3,9% – юридичні особи та фізичні особи – підприємці, що сплачують пенсійні внески за учасників, на яких припадає 1098,3 млн. грн. пенсійних внесків (95,4% від загального обсягу пенсійних внесків за системою недержавного пенсійного забезпечення), а 96,1% – фізичні особи, на яких припадає 4,6% загального обсягу пенсійних внесків.

На кінець I кварталу 2012 року кількість учасників недержавних пенсійних фондів відповідно до укладених контрактів становила 586,6 тис. осіб, протягом року вона зменшилася на 8 тис. осіб, або на 1,3%.

Серед учасників недержавних пенсійних фондів більшість становили особи віком від 25 до 50 років, а саме 64,4%. При цьому частка учасників недержавних пенсійних фондів віком від 50 до 60 років становила 23,5%. Частки учасників недержавних пенсійних фондів вікових груп старше

60 років та до 25 років станом на кінець I кварталу 2012 року становили, відповідно, 6,5% та 5,6%.

Таблиця 3.3

**Динаміка основних показників
діяльності недержавних пенсійних фондів¹**

Недержавні пенсійні фонди	2009	2010	2011	I кв. 2012	Темпи приросту, %	
					2011/2010	I кв.2011/ 2012
Загальна кількість укладених пенсійних контрактів (тис. шт.)	62,5	69,7	75,0	74,6	7,6	-0,5
Кількість учасників за укладеними пенсійними контрактами (тис. осіб)	497,1	569,2	594,6	586,6	4,5	-1,3
Загальні активи недержавних пенсійних фондів(млн. грн.)	857,9	1 144,3	1 386,9	1 467,2	21,2	5,8
Пенсійні внески (млн. грн.), у т.ч.	754,6	925,4	1 102,0	1 151,3	19,1	4,5
- від фізичних осіб	31,8	40,7	50,6	53,0	24,3	4,7
- від юридичних осіб	722,7	884,6	1 051,2	1 098,1	18,8	4,5
- від фізичних осіб-підприємців	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Пенсійні виплати (млн. грн.)	90,1	158,2	208,9	219,5	32,0	5,1
Кількість осіб, що отримали/отримують пенсійні виплати (тис. осіб)	28,1	47,8	63,1	65,3	32,0	3,5
Сума інвестиційного доходу (млн. грн.)	236,7	433,0	559,9	513,0	29,3	-8,4
Сума витрат, що відшкодовуються за рахунок пенсійних активів (млн. грн.)	47,1	64,6	86,62	91,1	34,1	5,2

Пенсійні виплати станом на 31.03.12 р. становили 219,5 млн. грн., збільшившись за I квартал 2012 року на 5,1%. Сукупно недержавними пенсійними фондами протягом I кварталу 2012 року було здійснено пенсійних виплат (одноразових та на визначений строк) 65,3 тис. учасникам, тобто 11,1% учасників від їхньої загальної кількості отримали

¹ Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах за 2012 рік. Офіційний веб-сайт Міністерства соціальної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=151608.

² Коваль О. Підвищувати треба не пенсійний вік, а офіційну зарплату. Пенсійна реформа очима не стороннього / Коваль О. // Дзеркало тижня [Електронний ресурс]. – 2010. – 17 верес. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/2000/2650/70348/>.

пенсійні виплати. Це зумовлено в першу чергу невеликою часткою учасників вікової групи старше 60 років.

Одним із основних якісних показників, які характеризують систему недержавного пенсійного забезпечення, є сплачені пенсійні внески. Надходження пенсійних внесків за I квартал 2012 року збільшилися на 4,5% і становили 1151,3 млн. грн.

Для недержавних пенсійних фондів властиво формувати портфель, до якого входять об'єкти інвестування з мінімальним ступенем ризику. Тому особливого значення набуває вибір інвестиційних інструментів, використовуючи які недержавні пенсійні фонди зможуть забезпечити захист грошових коштів населення від інфляційних процесів і при цьому отримувати визначений приріст капіталу. Переважними напрямками інвестування пенсійних активів стали депозити в банках (28,2% інвестованих активів), облігації підприємств, емітентами яких є резиденти України (25,4%), акції українських емітентів (17,7%), цінні папери, дохід за якими гарантовано Кабінетом Міністрів України (15,3%).

Загальна вартість доходу, отриманого від інвестування пенсійних активів, станом на 31.03.12 р. становила 513 млн. грн., або 44,6% від суми залучених внесків, зменшившись протягом I кварталу 2012 року на 46,9 млн. грн., або на 8,4%. Витрати, що відшкодовуються за рахунок пенсійних активів, станом на 31.03.12 р. зросли на 5,2% у порівнянні з кінцем 2011 року і в цілому за час існування пенсійних фондів становлять 91,1 млн. грн., або 6,2% від загальної суми активів недержавних пенсійних фондів¹.

Однією з причин, що гальмують розвиток недержавного пенсійного забезпечення, є недовіра населення до фінансових інститутів, яка поглибилася непопулярними і хаотичними рішеннями Національного банку України наприкінці 2008 р. Другою причиною є те, що нинішніх стимулів є занадто мало, щоб реально зацікавити працівників та роботодавців робити добровільні внески у недержавні пенсійні фонди.

Тому зусилля фахівців потрібно зосередити на розробці не грошових стимулів. Наприклад, у разі підвищення пенсійного віку в солідарній системі до учасників недержавних пенсійних фондів могли б засто-

¹ Пищуліна О. За принципом особистої відповідальності / Ольга Пищуліна // Вісник Пенсійного фонду України. – 2013. – № 2. – С. 30-32.

совуватися окремі правила визначення пенсійного віку. Аналогічні механізми можуть бути розроблені для системи освіти, охорони здоров'я тощо.¹

Заслужує на увагу та, на нашу думку, може бути впроваджений у вітчизняну практику перевірених у розвинених країнах концептуальний підхід до реформування пенсійної системи, який передбачає врахування при розрахунку розмірів пенсій обсягів фактично сплачених страхових внесків. Це дає змогу посилити страховий характер пенсійних систем та створити механізми мотивації застрахованих осіб до участі у фінансуванні державного пенсійного гаманця. Погоджуємося із думкою О. Пищуліної щодо доцільності збільшення страхового періоду, заробітки за який враховуються при визначенні пенсії. Ідеальним варіантом є врахування доходів за весь страховий час, що дозволяє говорити якщо не про еквівалентність внеску у фінансування системи та прав на отримання пенсії, то принаймні про значну залежність між цими показниками. Застрахована особа розуміє: що більше вона внесла або на її користь внесено грошових коштів протягом життя, то на більшу пенсію можна розраховувати.²

Таким чином, підсумовуючи результати пенсійної реформи, започаткованої в Україні, констатуємо, що одним із її позитивів стало обмеження “надвисоких” пенсій рівнем 10 прожиткових мінімумів для осіб, що втратили працездатність, щоправда таке обмеження пенсій стосується лише тих, хто вийшов на пенсію після введення у дію Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”. Окрім того, на нашу думку, пенсійну реформу необхідно проводити за умови здійснення реальних заходів щодо підвищення зайнятості населення, легалізації заробітних плат. Також, при проведенні таких реформ, в першу чергу, необхідно дотримуватись

¹ Складено на основі: Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації : Моногр. / [Е. М. Лібанова, А. О. Бахмач, О. А. Васильєв та ін.] : за ред. Е. М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2010. – С. 72; Роиє В. Д. Пенсионная система России: вызовы XXI века и пути модернизации. – СПб.: Питер, 2012. – С. 134–135; Тарифы страховых взносов с 1 января 2012 года / [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://www.pfrf.ru/rates_premiums].

² Дані країн: Австрія, Бельгія, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Португалія, Словаччина, США, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чеська Республіка, Швеція, Японія – 2007 р.; Республіка Білорусь, Україна, Росія – 2012 р.; Польща – 2009 р.

принципу справедливості, на основі якого застосовуватиметься єдиний підхід до нарахування пенсій.

Отже, загрозливі демографічні тенденції, низький рівень офіційних зарплат, відсутність соціальної справедливості щодо розмірів та порядку призначення пенсій, перевищення темпів зростання середніх розмірів пенсій над темпами зростання заробітної плати, які спричинені відсутністю системних дій влади в плані проведення реформ у сфері соціального захисту населення, призвели до неспроможності існуючої в Україні солідарної системи пенсійного забезпечення забезпечити гідний рівень життя пенсіонерів. Тому необхідність продовження реформ у сфері системи пенсійного забезпечення є невідкладним завданням органів державної влади.

3.2. Шляхи удосконалення практики мобілізації доходів Пенсійного фонду України

Вирішальне значення для ефективного виконання державним пенсійним страхуванням його функцій є його адекватне ресурсне забезпечення. Зважаючи на специфічні властивості державного пенсійного страхування, механізм мобілізації доходів Пенсійного фонду України справляє вплив на всі економічні суб'єкти та характер їхніх взаємовідносин. Особливістю функціонування системи формування доходів Пенсійного фонду є її спроможність регулювати фінансові відносини учасників пенсійної системи не лише у період сплати внесків, але й у майбутньому. Сплачені внески формують пенсійні права застрахованих осіб, що, безумовно, позначатиметься на їхніх доходах та на фінансовому становищі Пенсійного фонду у майбутньому. Крім цього, від функціонування механізму формування доходів залежить забезпечення важливих критеріїв пенсійної системи – підтримання соціальної справедливості в державі та сприяння економічному зростанню.

Механізм формування доходів Пенсійного фонду України сьогодні потребує радикальних заходів для його реформування. Причиною цього, є насамперед, значні проблеми зумовлені невідповідністю доходів і видатків бюджету Пенсійного фонду України та наявністю великого дефіциту, а також наявні недоліки порядку справляння встановлених законодавством зборів. Сьогодні актуальним завданням є забезпечення страхових принципів у фінансуванні бюджету Пенсійного фонду України,

що дасть змогу зменшити частку в його доходах ресурсів державного бюджету. Також, на нашу думку, потребує невідкладного вирішення проблема безсистемного залучення ресурсів єдиного казначейського рахунку для фінансування дефіциту бюджету Пенсійного фонду України, що спричиняє системні проблеми у функціонуванні казначейської системи обслуговування бюджету.

Пріоритетним завданням у вирішенні проблеми функціонування механізму мобілізації доходів Пенсійного фонду України, на нашу думку, є вжиття заходів з метою збільшення власних доходів Пенсійного фонду України. Це дасть змогу підвищити фінансову стабільність цієї інституції у середньо- та довгостроковій перспективі, а, отже, гарантувати належне виконання функцій державного пенсійного страхування. Вирішення цього стратегічно важливого завдання залежить від двох чинників – встановлення оптимальної величини ставки внеску на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (або ж ставки єдиного соціального внеску) та розширення бази нарахування цього внеску.

Досліджуючи потенціал можливого збільшення єдиного соціального внеску, що спрямовується на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, на нашу думку, варто дослідити зарубіжний досвід встановлення тарифів на державне пенсійне страхування. Справа в тому, що передбачені внески будучи джерелом доходів пенсійного фонду одночасно слугують видатками для роботодавців і найманих працівників. В умовах послаблення митних обмежень на рух товарів, робочої сили та капіталу встановлення надмірно високих розмірів внесків в окремій країні порівняно з іншими державами спричиняє переміщення бізнесу до держав із більш прийнятним режимом сплати внесків на державне пенсійне страхування.

Порівнюючи встановлені внески для державного пенсійного страхування в Україні та в низці європейських державах не складно помітити, що в нашій державі застосовують найбільший тариф. Складова єдиного соціального внеску, яка спрямовується на державне пенсійне страхування в Україні становить 35,2%. Слід також зазначити, що для окремих категорій населення застосовують або дещо вищий тариф або нижчий. Розмір страхового тарифу в нашій державі значно перевищує ті, які застосовують у сусідніх державах. Так, в Російській Федерації тариф страхового внеску на державне пенсійне страхування становить 22%, в

Республіці Білорусь – 29% (табл. 3.4). У цих межах встановлено відповідні внески в Словаччині, Угорщині та Чеській Республіці. Слід зазначити, що лише в двох європейських державах тариф на державне пенсійне страхування перевищує 30% – в Італії – 32,7% та в Нідерландах – 31,1%.

Таблиця 3.4

Розмір страхових внесків роботодавців і найманих працівників на державне пенсійне страхування¹

№з/п	Країна ²	Роботодавці	Наймани працівники	Разом
1.	Австрія	12,55	10,25	22,8
2.	Бельгія	8,86	7,5	16,36
3.	Греція	14,25	6,67–8,87	20,92–23,12
4.	Іспанія	23,6	4,7	28,3
5.	Італія	23,81	8,89	32,7
6.	Люксембург	8,0	8,0	16,0
7.	Нідерланди	31,1
8.	Німеччина	9,95	9,95	19,9
9.	Норвегія	14,1	7,8	21,9
10.	Польща	9,76	9,76	19,52
11.	Португалія	16,7	7,7	24,4
12.	Республіка Білорусь	28,0	1,0	29,0
13.	Російська Федерація	22%	–	22%
14.	Словаччина	17,0	7,0	24,0
15.	Угорщина	18,0	8,5	26,5
16.	Україна ³	33,2	2,0	35,2
17.	Фінляндія	22,75	4,6	27,35
18.	Франція	17,45	6,55	24,0
19.	Чеська Республіка	21,5	6,5	28,0
20.	Швеція	10,21	7,0	18,5

Внеском, що перераховуються до державне пенсійне страхування, належить найбільше значення у складі нарахувань на фонд оплати праці в Україні. При цьому вітчизняні вчені зазначають, що наявне фіскальне навантаження на фонд оплати праці слугує важливим чинником тінізації

¹ Розмір внеску на державне пенсійне страхування представлено як частину єдиного соціального внеску.

² Юшко С. В. Навантаження на фонд оплати праці суб'єктів господарювання як чинник тінізації доходів громадян / С. В. Юшко // Фінанси України. – 2013. – № 2. – С. 32-36.

³ Юшко С. В. Навантаження на фонд оплати праці суб'єктів господарювання як чинник тінізації доходів громадян / С. В. Юшко // Фінанси України. – 2013. – № 2. – С. 38.

заробітної плати в нашій державі.¹ Аналіз встановлених внесків на державне пенсійне страхування в низці європейських країн і в Україні дає змогу зробити висновок про те, що в нашій державі відсутні резерви його збільшення в майбутньому, з огляду на те, що це погіршить конкурентоспроможність вітчизняної економіки порівняно з економіками інших країн, в яких застосовують значно вищі тарифи на цей вид соціального страхування. Крім цього, можливе підвищення внесків на державне страхування призведе до більшого рівня нелегальної зайнятості та неофіційної виплати заробітної плати, а також матиме негативні наслідки для зайнятості населення.

Заходи щодо оптимізації тарифів на державне пенсійне страхування передбачають також можливий перерозподіл навантаження між роботодавцем і працюючим з метою посилення мотивації в економічних суб'єктів до участі в державному пенсійному страхуванні та розширенні страхових прав. Серед усіх розвинених держав не складно помітити групу тих держав, в яких встановлено внески на державне пенсійне страхування, як для роботодавців, так і застрахованих осіб на однаковому рівні. Представниками цієї групи є розвинені демократичні країни, в яких спостерігається високий рівень життя населення та, відповідно, високий рівень заробітної плати працюючих (див. табл. 3.4). Порівняно з цими країнами в Україні набагато вищі ставки страхових внесків на державне пенсійне страхування, що сплачують роботодавці і набагато менші – в працюючих. У пострадянських країнах, які сьогодні є членами СНД – Російській Федерації, Республіки Білорусь – внески на державне пенсійне страхування, що сплачують роботодавці значно перевищують аналогічні внески, які сплачують працівники. Так, в Республіці Білорусь для працюючих передбачена звичайна ставка – 1% від одержаних доходів, а в Російській Федерації взагалі не передбачено утримань внесків із заробітної плати на державне пенсійне страхування. Переважно це пояснюється традиціями відносин у сфері сплати внесків на державне пенсійне страхування, зокрема, пасивною участю працюючих, а також

¹ Черников А. Борис Колесников: “такому правительству на западе не дали бы даже вести бухгалтерию маленькой фирмы, производящей козий сыр” : Андрей Черников, Борис Колесников [Електронний ресурс] : Режим доступу : // http://gazeta.zn.ua/internal/boris-kolesnikov-takomu-pravitelstvu-na-zapade-ne-dali-by-dazhe-vesti-buhgalteriyu-malenkoy-firmy-proizvodyashey-koziy-syr_.html.

тим, що в цих країнах низький рівень доходів населення. Проте варто зазначити, що в низці Східноєвропейських держав, вдалося реформувати механізм сплати внесків, наслідком чого було зміщення навантаження від роботодавця до працюючого. Підвищити внески в таких країнах вдалося насамперед завдяки запровадженню накопичувальної системи державного пенсійного страхування.

Стратегічно важливо у процесі реформування пенсійної системи України поступово змінювати структуру внеску на державне пенсійне страхування, що передбачатиме збільшення навантаження на працюючих осіб і зменшення навантаження на роботодавців. Це сприятиме до наближення до практики розподілу внесків між роботодавцями та найманими працівниками в європейських країнах. Так, застосування чинних ставок сплати єдиного соціального внеску (без урахування частини єдиного внеску, що спрямовується до Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві) призводить до співвідношення внеску роботодавця до внеску найманого працівника як 91:9. Середнє таке співвідношення для країн Європейського Союзу за даними 2009 р. становило 66,7:33,3.¹

Запропоновані заходи щодо перерозподілу навантаження щодо сплати внеску на державне пенсійне страхування (як частки єдиного соціального внеску) від роботодавця до найманого працівника сприятимуть зменшенню фіскального навантаження на роботодавців та зменшенню їхніх мотивів до уникнення легальної оплати праці найманим працівникам. Крім цього, збільшення розмірів внесків, які утримують із доходів найманих працівників, на нашу думку, призведе до послаблення утриманських настроїв у вітчизняному суспільстві та зменшенню необґрунтованих електоральних очікувань в нашій державі. Проте реалізації поставленого завдання, на нашу думку, має передувати виконання декількох умов. Насамперед, передувати зростанню розмірів внесків на державне пенсійне страхування, що сплачують наймані працівники, мають заходи, що призвели до збільшення офіційної зайнятості та легальної заробітної плати працюючим. Слід зазначити, що очікуваного ефекту від реформування структури страхового тарифу

¹ Тишук Т. А. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрямки подолання [Т. А. Тишук, Ю. М. Харазішвілі, Ю. І. Прилипка та ін.] : за ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, – 2011. – С. 12.

неможливо буде добитися без збільшення реальних прав працюючих в управлінні Пенсійним фондом України.

Підсумовуючи проведені дослідження наявного потенціалу підвищення ставки єдиного соціального внеску з метою збільшення доходів Пенсійного фонду України зазначимо, що він сьогодні вичерпаний. Відтак, єдиним можливим способом збільшення доходів Пенсійного фонду України є розширення бази нарахування єдиного соціального внеску. В цьому контексті відкривається широкий простір для реалізації заходів, що передбачають збільшення частки легально зайнятого населення та підвищення офіційних розмірів оплати праці.

Магістральним напрямком розширення бази нарахування внесків на державне пенсійне страхування, зважаючи на їхні економічні властивості є збільшення реальної заробітної плати. Зважаючи на те, що функціонування економічної системи відбувається в умовах лібералізації умов зовнішньої торгівлі, на перший план виходить реалізація заходів спрямованих на підвищення конкурентоспроможності продукції та послуг, що виробляються в Україні. Через це, на нашу думку, єдиним способом вирішення цього складного завдання є реальне підвищення продуктивності праці застрахованих осіб у національній економіці. За результатами проведених досліджень, продуктивність праці в Україні становить 19% від продуктивності праці в США, 22–25% – в країнах Західної Європи, 29–31% від продуктивності праці в країнах Східної Європи.¹ Заходи щодо підвищення продуктивності праці та оплати праці найманих працівників забезпечать бажане зростання обсягів пенсійних прав найманих працівників та необхідне зростання внесків на державне пенсійне страхування.

Пріоритетним завданням щодо збільшення ресурсів Пенсійного фонду вважаємо зменшення частки тіньової економіки та легалізацію відносин на ринку праці в Україні. В даний час, рівень тінізації вітчизняної економіки є одним із найбільших в Європі. Так, за оцінками Світового банку та фондів Фрідріха Шнайдера і Андреса Буена, в середньому упродовж 1999–2006 рр. частка тіньової економіки в Україні становила

¹ Підсумки економічного та соціального розвитку України : [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=32844.

54,3%.¹ Більший рівень тіньової економіки в той час був лише в Грузії – 67,8%. Слід зазначити, що за офіційними даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України є набагато меншим і становив у першому кварталі 2012 р. – 34% від ВВП.² Незважаючи на відмінності в оцінках, очевидним є факт великого розміру тіньової економіки в нашій державі, адже її критичний рівень для економічної безпеки країни становить 30%. Значні масштаби тіньової економіки в Україні формує вкрай несприятливий фон для функціонування ринку праці.

Яскравим свідченням впливу тіньової економіки на ринок праці є висока частка зайнятих у неформальному секторі економіки України. Як свідчить рис. 3.2, упродовж останнього десятиріччя спостерігався високий рівень зайнятості населення у цьому секторі. Упродовж усього досліджуваного періоду чисельність зайнятих у неформальному секторі економіки коливалася 3484,7–4704,9 тис. осіб, а їхнє співвідношення – у межах 17,2–23,1% від загальної чисельності зайнятого населення. При цьому найбільша кількість населення, яка була зайнята у цьому секторі була у 2011 р. – 4704,9 тис. осіб, або 23,1% від загальної чисельності зайнятого населення. Незважаючи на деяке скорочення цих показників у 2012 р., зберігається позитивний тренд зростання як абсолютних, так і відносних показників зайнятості населення у неформальному секторі економіки нашої держави (див. рис. 3.2).

Ще одним важливим проявом впливу тіньової економіки на ринок праці є поширена практика виплат заробітної плати без сплати усіх обов'язкових платежів, у тому числі єдиного соціального внеску, або, так званих “зарплат в конвертах”. За результатами проведених досліджень поширеності практики неофіційних виплат, було встановлено, що в 2010 р. 17% працюючих одержували у такій формі зароблені кошти, ще 76% такою діяльністю не займалися, а 7% відмовилися надавати відповіді щодо характеру їхніх доходів.³ У цей період за формою зайнятості

¹ Балакірева О. М. Детермінанти соціально-економічної нерівності в сучасній Україні / [О. М. Балакірева, В. А. Головенько, Д. А. Дмитрук та ін.] : за ред. О. М. Балакіревої. – К., 2011. – С. 158-160.

² Королевська Н. Стара нова пенсійна реформа / Наталія Королевська : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/columns/2011/06/9/288539/>.

³ Складено на основі : Ринок праці у 2006 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Ринок праці у 2007 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Ринок праці у 2008 році [Електронний ресурс] : режим доступу:

найвища частка осіб, котрі одержували тіньові доходи була серед самозайнятого населення – 31,8% (15,9% відмовилися надати відповіді). Це значно більше, ніж у категорії осіб “підприємці, бізнесмени, фермери” де аналогічні показники становили відповідно 21,4% та 14,6%, а також категорії – наймані працівники приватних підприємств – 20,5% та 7,9%. Міністр соціальної політики Н. Королевська оцінює обсяг неофіційної заробітної плати на рівні 120 млрд. грн.¹

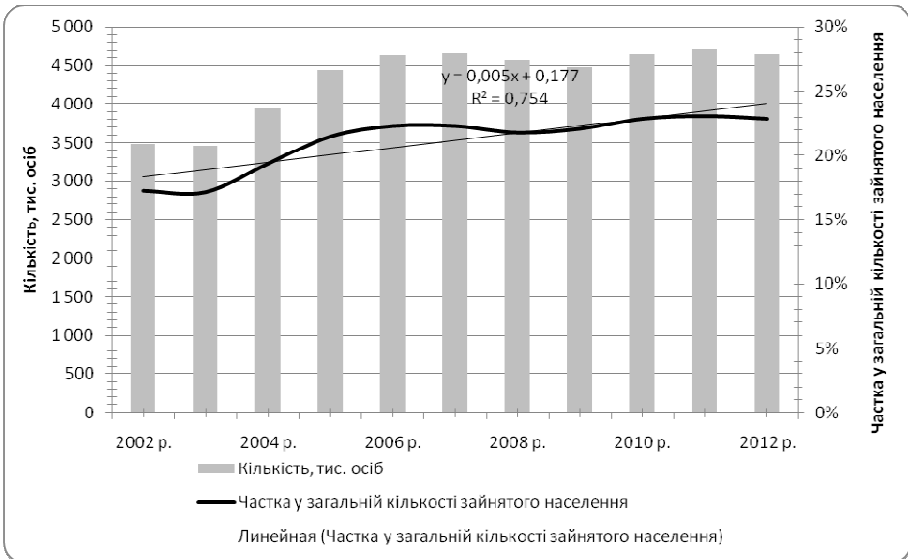


Рис. 3.2. Динаміка чисельності зайнятого населення у неформальному секторі економіки та його частка у загальній кількості зайнятого населення у 2002–2012 рр.²

Серед основних причин поширення практики тіньових відносин у сфері оплати праці, вчені наводять чимало причин, які зумовлені, зокрема,

<http://www.ukrstat.gov.ua>; Ринок праці у 2009 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Ринок праці у 2010 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Ринок праці у 2011 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Ринок праці у 2012 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

¹ Тишук Т. А. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрямки подолання [Т. А. Тишук, Ю. М. Харазішвілі, Ю. І. Прилипка та ін.] : за ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, – 2011. – С. 16.

² Населення України. Трудова еміграція в Україні. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, 2010. – С. 132-135.

недоліками державного пенсійного страхування в Україні. Так, колектив авторів під керівництвом Т. А. Тищука зазначає, що високий рівень тінізації оплати праці пояснюється:

- значним розривом між вартістю трудових ресурсів для роботодавця та фактичною сумою, яку працюючий отримує за свою працю;

- толерантним ставленням працюючих до практики виплати неофіційних заробітних плат та, відповідно, позбавлення їх гарантій щодо пенсійного та соціального забезпечення;

- відчуттям несправедливості системи розподілу пенсій, пов'язаної з наявністю великої кількості спеціальних, професійних, особливих та пільгових пенсійних режимів;

- фактичною безкарністю порушень у сфері оплати праці.¹

Заходи щодо удосконалення практики мобілізації доходів Пенсійного фонду України в умовах пенсійної реформи, на нашу думку, мають передбачати положення спрямовані на мінімізацію перелічених вище чинників тінізації оплати праці. З огляду на зазначене, пропонуємо два блоки рекомендованих заходів, спрямованих на розширення участі працюючих у державному пенсійному страхуванні та розширення їхніх страхових прав: пропозиції спрямовані на посилення мотивації працівників і роботодавців до повноцінної участі в державному пенсійному страхуванні, а також, посилення відповідальності працівників і роботодавців у разі уникнення від належної сплати єдиного соціального внеску.

Серед основних заходів, які, на нашу думку, доцільно реалізувати це посилення зацікавленості населення до належного виконання роботодавцями зобов'язань щодо сплати єдиного соціального внеску. У цьому контексті важливого значення набуває активне застосування соціальної реклами покликаної роз'яснити працюючим усі вигоди від сплати їхніми роботодавцями передбачених законом єдиного соціального внеску, а також можливі ризики в разі їхньої несплати.

Велику роль у виконанні завдання належного інформування суспільства про їхню участь у державному пенсійному страхуванні, на нашу думку, може відіграти запровадження автоматизованої інформаційної сис-

¹ Указ Президента України № 141/2013 від 18.03.2013 р. “Про Міністерство доходів і зборів” : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141/2013/print1380308879176835>.

теми, яка покликана видавати інформацію про очікуваний розмір пенсії у разі внесення до системи необхідних параметрів. Такими параметрами є розмір середньомісячної заробітної плати з якої сплачено внески до Пенсійного фонду України, очікуваний стаж роботи, наявні пільги щодо призначення пенсій та іншу важливу інформацію. При цьому в інформаційній системі варто передбачати врахування офіційних прогнозів, в тому числі довгострокових, щодо зміни середньомісячної заробітної плати та темпу інфляції. Це дасть змогу більш реалістично розрахувати очікуваний розмір пенсійної виплати застрахованій особі.

На наш погляд, розроблена автоматизована система має бути максимально зручною та наочною для пересічного користувача комп'ютером. З огляду на це, персональні параметри, що стосуються сплати внесків до Пенсійного фонду України доцільно укрупнити параметри. Наприклад, стаж роботи представляти не в місяцях, а в роках; середню заробітну плату, з якої сплачено внески також доцільно представляти загальною усередненою сумою за весь період сплати внесків. Вжиті заходи дадуть змогу підвищити фінансову грамотність населення щодо наслідків неналежної участі в державному пенсійному страхуванні та спонукатимуть працюючих до того, щоб належним чином реагували в разі уникнення роботодавцями передбаченої законодавством сплати єдиного соціального внеску.

Важливе значення для посилення мотиваційних чинників економічних суб'єктів до участі в державному пенсійному страхуванні має забезпечення належної прозорості діяльності Пенсійного фонду України. З цією метою неодмінно слід запровадити практику регулярного публічного представлення звіту про виконання бюджету Пенсійного фонду України. Для формування дієвого громадянського суспільства важливо надавати розгорнуту інформацію про формування доходів його бюджету, що б дало змогу проаналізувати внесок різних учасників у бюджет Пенсійного фонду України. Крім цього, розгорнута інформація про формування та використання кошту бюджету Пенсійного фонду України дасть змогу розуміти реальні джерела фінансового забезпечення пенсійних виплат, роль державного бюджету у наповненні бюджету Пенсійного фонду України, величину його дефіциту та ін.

Окремим напрямком підвищення прозорості функціонування Пенсійного фонду України, на нашу думку, є подання розгорнутої

структури джерел формування пенсії для конкретного одержувача. В таких умовах одержувачі пенсій матимуть повну інформацію стосовно яка частка одержуваних пенсій формується за рахунок власних надходжень Пенсійного фонду, а яка частка виплачується за рахунок інших джерел – асигнувань бюджетних програм призначених для фінансування спеціальних пенсій, за рахунок коштів державного бюджету спрямованих на фінансування дефіциту пенсійного фонду та за рахунок інших коштів або ж за рахунок безпосередньо роботодавців на яких покладено обов'язок покривати видатки пов'язані, зокрема, з достроковим виходом на пенсію.

В умовах стрімкого розвитку інформаційних та комунікаційних технологій відкривається широкий спектр інформування громадян про набуті ними пенсійні права. Так, на нашу думку, доцільно надати доступ застрахованим особам до інформації про сплачені ними та їхніми роботодавцями передбачених внесків до Пенсійного фонду України та, відповідно, про очікуваний розмір набутої пенсії. У зв'язку з тим, що вже тривалий час ведеться персоналізований облік сплачених внесків на державне пенсійне страхування існує можливість представлення такої інформації за весь цей період. Механізмом одержання населенням бажаної інформації про сплачені внески доцільно обрати інтернетмережу. Кожна застрахована особа внісши свої персональні дані зможе зайти на сторінку в якій буде наведено усю інформацію про набуті ним пенсійні права. Безперечно вжиті заходи будуть стимулом не лише до активної зайнятості, що передбачає офіційну заробітну, а й надасть можливості застрахованим особам контролювати своєчасність та повноту перерахованих їхніми роботодавцями єдиного соціального внеску.

Безумовно зростання рівня поінформованості працівників про формування та використання коштів бюджету Пенсійного фонду України, а також про набуті їхніх власних пенсійних прав створить передумови для більш активної позиції працівників в управлінні фінансовими ресурсами Пенсійного фонду України. В сучасних умовах перспективними напрямками для посилення позиції представників найманих працівників в управлінні Пенсійним фондом України, на нашу думку є робота щодо посилення контролю за виплатою неофіційної заробітної плати найманим працівникам і використання необлікованої робочої сили у виробничому процесі. В умовах передачі контрольних повноважень за повнотою та своєчасністю сплати єдиного соціального внеску від Пенсійного фонду

України до Міністерства доходів і зборів України описана вище контрольна робота носитиме швидше аналітичний і рекомендаційний характер. Важливим напрямком посилення активності представників найманих працівників доцільно визначити активізацію контролю за використанням коштів Пенсійного фонду України, в тому числі на його утримання.

Першочергового вирішення потребує проблема відстороненості від державного пенсійного страхування трудових мігрантів. Явище трудової міграції доволі поширене в Україні. За даними проведених досліджень у цій сфері впродовж 2007–2008 рр. за кордоном працювали 1,3 млн. мешканців України. Слід зазначити, що, понад третина (34,6%) трудових мігрантів при прийомі на роботу за кордоном укладали письмовий контракт, 51,3% задовольнялися усною домовленістю, а кожен десятий гастарбайтер (10,5%) здійснював свою трудову діяльність за кордоном взагалі без будь-якої трудової угоди. При цьому лише дещо більше ніж у половині випадків (51,2%) трудові угоди передбачали соціальне страхування мігрантів (а саме пенсійне, від безробіття, медичне забезпечення).¹ Таким чином, велика кількість людей, працюючи за кордоном, як правило, нелегально, не мають усіх прав найманих працівників, а саме: приймати участь у державному страхуванні за участі роботодавця.

На нашу думку, уряду України доцільно вживати активних зусиль з метою розширення прав трудових мігрантів за кордоном. У цьому контексті принципове значення має легалізація зайнятості українців у зарубіжних країнах, наслідком чого була б повноцінна участь громадян України у пенсійному страхуванні. Важлива роль у регулюванні практики пенсійних виплат громадян України належить міжнародним угодам із зарубіжними країнами, в яких передбачено механізм виплати пенсій. Окрім цього, на нашу думку, варто розробити прості і зрозумілі схеми участі у державному пенсійному страхуванні, виконання яких передбачає виплату певного розміру пенсії. При цьому, було б доречно, якби надавати трудовим мігрантам альтернативу участі у державному пенсійному страхуванні – участь у недержавному пенсійному забезпеченні.

¹ Указ Президента України № 141/2013 від 18.03.2013 р. “Про Міністерство доходів і зборів” : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141/2013/print1380308879176835>.

Забезпечити належне зростання доходів Пенсійного фонду України лише завдяки реалізації заходів щодо посилення мотивації працюючих і роботодавців до сплати єдиного соціального внеску, на наше переконання, буде неможливо. З огляду на це, в країні має бути посилено відповідальність роботодавців за використання робочої сили без необхідного оформлення, а також за неофіційну виплату заробітної плати. Враховуючи зарубіжний досвід, доцільно запровадити кримінальну відповідальність за використання робочої сили без необхідного нарахування заробітної плати та сплати єдиного соціального внеску.

Зважаючи на великі масштаби тінізації ринку праці в Україні та відсутність суттєвого прогресу щодо легалізації оплати праці, пропонуємо запровадити індикативні розміри мінімальної заробітної плати для різних категорій найманих працівників. При цьому доцільно враховувати види професій, кваліфікацію зайнятих та регіон, у якому працює певна особа. Застосування індикативних розмірів заробітної плати для працівників національної економіки дасть змогу диверсифікувати ризики контролю за платниками єдиного соціального внеску. В таких умовах для платників внесків, які виплачують заробітну плату, нижче, ніж розмір індикативної мінімальної заробітної плати можна бути застосовувати більш жорсткий режим контролю. Це мінімізуватиме ризики уникнення від сплати передбаченого законодавством єдиного соціального внеску.

Важливим напрямком реалізації заходів щодо збільшення доходів Пенсійного фонду України, на нашу думку, є удосконалення організації процесу адміністрування єдиного соціального внеску. До недавнього часу функції адміністрування цього обов'язкового платежу належали Пенсійному фонду України. У процесі проведення адміністративної реформи в нашій країні, в 2013 році, в нашій державі ці функції частково було покладено на новостворене Міністерство доходів і зборів України. Так, зазначене міністерство визначене головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. При цьому до основних завдань міністерства включено забезпечення формування та реалізація державної політики з адміністрування єдиного соціального

внеску, а також боротьба з правопорушеннями при застосуванні законодавства з питань сплати єдиного внеску.¹

До функцій Міністерства доходів і зборів України, окрім безпосередньо адміністрування єдиного соціального внеску включено ще й положення, відповідно до якого, воно контролює своєчасність подання платниками єдиного соціального внеску передбаченої законом звітності, своєчасність, достовірність, повноту нарахування та сплати єдиного соціального внеску. Крім цього, міністерство здійснює контроль за додержанням законодавства щодо адміністрування єдиного соціального внеску, забезпечує достовірність та повноту обліку платників єдиного соціального внеску та забезпечує ведення обліку єдиного соціального внеску.² Ці функції у процесі адміністративної реформи були перерозподілені від Пенсійного фонду України.

Проведена реформа адміністрування єдиного соціального внеску у довгостроковій перспективі, на нашу думку, матиме негативний вплив на розвиток державного пенсійного страхування. Так, відповідно до визначених повноважень, Пенсійний фонд України втрачає мотиви до мобілізації необхідних обсягів сплаченого єдиного соціального внеску. Крім цього, послаблюється зв'язок між заохочувальними заходами Пенсійного фонду України та зростанням його доходів. Через це, в останнього зменшується стимули розробляти та застосовувати інноваційні заходи, спрямовані на збільшення фінансового грамотності населення та розумінні необхідності участі в державному пенсійному страхуванні. Варто також зазначити, що уніфікація адміністрування єдиного соціального внеску та податків ще більше стирає межі між цими платежами в очах учасників державного пенсійного страхування, які мають зовсім різну економічну природу. Передача повноважень щодо прогнозування надходжень єдиного соціального внеску та їх аналізу до Міністерства доходів і зборів України, на нашу думку, підриває спроможність Пенсійного фонду України самостійно формувати стратегію розвитку пенсійного страхування та реалізувати її.

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України)” : [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47970.

² Складено на основі: Pensions at a Glance 2011. Retirement income systems in OECD and G20 countries. – Paris: OECD, 2012. – с. 155, 157.

Отже, у сфері адміністрування єдиного соціального внеску зроблено чіткий акцент на потенційне розширення фіскального впливу на його платників. Залучення до роботи з платниками єдиного соціального внеску такої структури як податкова міліція, наділеної широкими повноваженнями щодо ведення оперативно-розшукової діяльності та розслідування виявлених злочинів значно розширює арсенал впливу державного відомства на роботодавців. Безумовно це не відповідає декларованим принципам рівноправності держави, роботодавця та найманого працівника в управлінні Пенсійним фондом України, а з огляду на це, на нашу думку, така система адміністрування єдиним соціальним внеском потребує реформування.

Незважаючи на наявні системні недоліки чинної системи адміністрування єдиного соціального внеску, у короткостроковому періоді її застосування, на наш погляд, все ж може справляти позитивний вплив на мобілізацію єдиного соціального внеску в Україні. Як вже зазначалося раніше, в Україні функціонує великий за розмірами тіньовий сектор економіки з значним поширенням нелегальної зайнятості та неофіційної оплати праці. Відтак для скорочення масштабного сектору тіньової економіки об'єктивно необхідні нестандартні радикальні заходи, спрямовані насамперед на легалізацію зайнятості та оплати праці. У цьому контексті розширення повноважень органу, що здійснює адміністрування єдиного соціального внеску створить кращі передумови для вирішення цього дуже важливого завдання для розвитку державного пенсійного страхування. Крім цього, позитивним фактом при адмініструванні єдиного соціального внеску органами Міністерства доходів і зборів України, на нашу думку, є оптимізація часу роботодавців на реалізацію контрольних заходів фіскальних органів щодо перевірки сплати податків та єдиного соціального внеску. Сприятливим чинником у спрощенні системи адміністрування єдиного соціального внеску на рівні роботодавця є також уніфікація вимог до подання звітності щодо єдиного соціального внеску та податкових платежів, яка запроваджується із передачею відповідних повноважень до Міністерства доходів і зборів України.

Таким чином, адміністрування єдиного соціального внеску Міністерством доходів і зборів України доцільно залишити лише у короткостроковому періоді. В цьому випадку є більше передумов для вирішення чи не найбільшої проблеми державного пенсійного страхування –

позбавлення великої кількості населення повноцінної участі в ньому. Проте для успішного вирішення цього завдання, на нашу думку, варто реалізувати низку заходів, спрямованих на підвищення ефективності роботи фіскальних органів щодо мобілізації єдиного соціального внеску:

- викоринити корупцію з органів Міністерства доходів і зборів, запровадити належні стандарти обслуговування платників єдиного соціального внеску;

- запровадити комфортний режим обслуговування територіальними органами Міністерства доходів і зборів добросовісних платників єдиного соціального внеску;

- звести до мінімуму можливості необґрунтованого тиску на платників єдиного соціального внеску з боку фіскальних органів;

- забезпечити рівність і справедливість у відносинах органів Міністерства доходів і зборів України щодо усіх без винятку платників єдиного соціального внеску;

- забезпечити тісну взаємодію між Міністерством доходів і зборів України та Пенсійним фондом України щодо планування та виконання бюджету Пенсійного фонду України;

- здійснювати постійний моніторинг результативності заходів щодо легалізації зайнятості та оплати праці найманим працівникам.

Для забезпечення стратегії розвитку державного пенсійного страхування в умовах пенсійної реформи, на нашу думку, принциповим є значне посилення участі Пенсійного фонду України в адмініструванні єдиного соціального внеску. З огляду на це, після закінчення короткострокового періоду адміністрування цього платежу органами Міністерства доходів і зборів України, впродовж котрого останнє має забезпечити суттєвий прогрес у легалізації зайнятості та оплати праці, адміністрування єдиного соціального внеску доцільного закріпити за Пенсійним фондом України. Це дасть змогу повноцінно реалізувати наявний у нього потенціал використання стимулюючих інструментів стимулювання платників відповідних внесків до належної їхньої сплати. Домінуючими при цьому мають стати партнерські засади співпраці Пенсійного фонду України з роботодавцями та найманими працівниками.

У стратегії реформування державного пенсійного страхування має бути передбачено радикальне реформування єдиного соціального внеску. На нашу думку, збір на загальнообов'язкове державне пенсійне

страхування має бути виведений зі складу єдиного соціального внеску і сплачуватися учасниками державного пенсійного страхування окремо від інших зборів на соціальне страхування. Це є необхідною умовою розвитку багаторівневого пенсійного страхування та запровадження збору до накопичувальної системи державного пенсійного страхування. Крім цього, на наше переконання, вжиті заходи дадуть змогу суттєво підвищити прозорість функціонування системи соціального страхування, підвищити рівень фінансової грамотності населення та розвивати мотиви працівників та роботодавців до повноцінної участі в державному пенсійному страхуванні.

Сучасні тенденції формування доходів і видатків Пенсійного фонду України засвідчують неможливість швидкого вирішення проблеми його дефіциту. З огляду на це, важливої уваги потребує проблема оптимізації джерел фінансування дефіциту бюджету Пенсійного фонду України. Практика управління фінансами Пенсійного фонду України засвідчує наявність двох джерел залучення фінансових ресурсів для покриття наявного дефіциту – коштів Державного бюджету України, що спрямовуються для покриття дефіциту Пенсійного фонду України та коштів єдиного казначейського рахунку, що надаються для покриття тимчасових касових розривів. На даний час в наукових і фахових колах ведеться дискусія щодо доцільності розширення потенційних джерел фінансування дефіциту Пенсійного фонду України за рахунок коштів фінансових установ, зокрема банківських установ, залучених до виплати пенсій населенню.¹ На нашу думку, в умовах гострих проблем формування необхідних ресурсів до Пенсійного фонду України, надання йому права самостійно залучати кошти у фінансових установах неодмінно призведе до залучення високовартісних кредитних ресурсів та погіршення фінансового становища Пенсійного фонду України в майбутньому та дестабілізації державних фінансів загалом.

Отже, на нашу думку, єдиним джерелом покриття дефіциту Пенсійного фонду України можуть бути лише кошти Державного бюджету України та залишку коштів єдиного казначейського рахунку. Проте механізм використання вільного залишку коштів останнього сьогодні

¹ Що Ви відчуваєте, коли сплачуєте податки? [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=440.

потребує суттєвого вдосконалення. З метою недопущення виникнення проблем із затримками платежів розпорядників коштів державного та місцевих бюджетів доцільно розробити чіткі критерії визначення критеріїв платоспроможності Казначейства а також критеріїв оцінки ризиків її втрати. Лише дотримання цих критеріїв буде підставою для надання короткострокових позик для покриття тимчасових касових розривів Пенсійному фонду України. На нашу думку, доцільно застосовувати досвід банківської системи щодо визначення ліквідності рахунку на коротко- та середньострокову перспективу. На основі цих розрахунків можна буде визначати обсяг позички, яку Казначейство зможе надати Пенсійному фонду України без погіршення ліквідності єдиного казначейського рахунку. Проте умовою ефективного застосування запропонованих критеріїв визначення платоспроможності Казначейства та оцінювання ризиків її втрати є забезпечення прозорої оперативної звітності про стан виконання зобов'язань щодо оплати платіжних документів клієнтів казначейства із зазначенням термінів затримки платежів.

3.3. Перспективи поліпшення порядку формування пенсійних виплат в період проведення пенсійної реформи

Функціонування систем життєзабезпечення населення у похилому віці в останній період часу привертає все більше до себе уваги різних прошарків суспільства. Причиною цього насамперед є велика чисельність осіб, які через фізіологічні особливості свого організму вже не можуть вести активну трудову діяльність. При чому впродовж останніх десятиліть частка цієї групи населення зростає порівняно з особами молодшого віку, що створює додаткові проблеми належного фінансового забезпечення необхідних заходів. Крім цього, гострота проблеми ефективного забезпечення комфортних умов проживання осіб старшого віку забезпечується ще й загальним низьким життєвим рівнем населення України, в тому числі пенсіонерів та високим показником бідності серед цієї групи населення. В умовах суттєвого погіршення економічної ситуації в нашій державі та загострення проблем фінансової системи зростають і до того високі ризики стабільного фінансового забезпечення важливих потреб людей похилого віку. Все це формує потребу в розробці ефективних заходів щодо оптимізації пенсійної системи країни та вдосконалення її найважливішої складової – державного пенсійного страхування.

Вихідним положенням у концепції реформування державного пенсійного страхування має бути оптимізація його функцій у країні з ринковою економікою та демократичними відносинами у суспільстві. Перебуваючи у безперервних взаємовідносинах з іншими складовими економічної та соціальної системи державне пенсійне страхування не може розвиватися відірвано від розвитку національної економіки та соціальної сфери країни. З огляду на це, заходи щодо реформування пенсійної системи мають, по перше, передбачати об'єктивні тенденції розвитку країни; по друге, враховувати основні вектори соціально-економічного прогресу країни, визначені в інших програмних документах, на котрі спрямована діяльність владних інституцій; по третє, містити положення, що передбачають наявність позитивного впливу пенсійної реформи на забезпечення стійкого розвитку нашої держави.

В останній період часу в багатьох країнах світу особливо актуальним є питання реформування пенсійної системи та модернізації ролі в цій системі держави. Причиною цього серед іншого є проблеми управління фінансами пенсійних систем. Співвідношення пенсійних виплат до ВВП у розвинутих державах досягли критичних значень (рис. 3.3). У багатьох розвинених державах співвідношення видатків на пенсії до ВВП перевищило 10%, що спричинило значні проблеми для економіки. Каталізатором пенсійної реформи в нашій країні також є критичне становище фінансів державного пенсійного страхування. Проте, на нашу думку, все ж метою реформування пенсійної системи має бути не механічне вирівнювання доходів і видатків Пенсійного фонду та приведення їхніх розмірів до оптимальних меж. Справжньою ціллю реформування пенсійної системи має стати умов для забезпечення гідного рівня життя пенсіонерів, підвищення конкурентоспроможності національної економіки, зростання людського капіталу та інші цілі сталого розвитку країни.

Вихідними пунктами пенсійної реформи є визначення прийняттого рівня пенсійних виплат, що базується на внеску кожної людини в економіку країни у працездатному періоді її життя. При цьому важливого значення набуває необхідність досягнення принципу справедливості перерозподілу фінансових ресурсів.

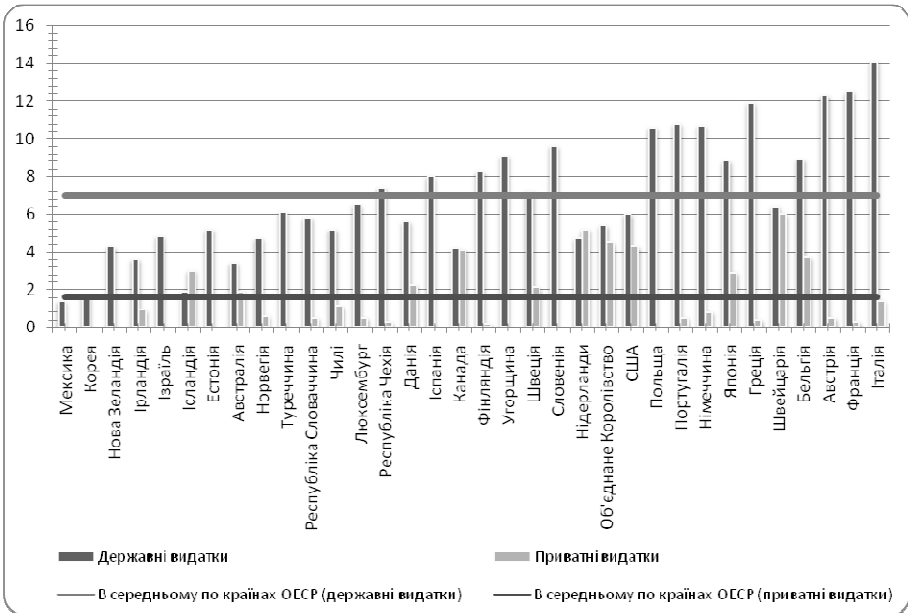


Рис. 3.3. Співвідношення державних і приватних видатків на пенсії до ВВП в країнах ОЕСР в 2007 р., %¹

В умовах демократичних відносин у суспільстві, застосування зазначеного критерію реформування пенсійної системи дуже часто виходить за її межі та доречне щонайменше для усієї сфери суспільних фінансів. На наше переконання, відхилення від критерію справедливості розподілу суспільних фінансових ресурсів негативно впливає на перспективи реформування пенсійної системи та досягнення намічених при цьому цілей.

В Україні склалася ситуація, коли суспільство критично оцінює діяльність держави у сфері суспільних фінансів. У процесі соціологічних опитувань переважна більшість респондентів заявляють, що сплачені у державну казну кошти розкрадають чиновники або ж розподіляють не так якби хотілося людям, а також вони зізнавалися, що в них відбирають чесно зароблені гроші.² Беручи до уваги те, що громадськість часто не

¹ Фінансові важелі подолання бідності в Україні : моногр. [О. П. Кириленко, І. І. Білоус, Б. С. Малиняк та ін.] : за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, 2010. – С. 60-61.

² Новіков В. Соціальні наслідки Євроінтеграції України. Система охорони здоров'я. [Валерій Новіков, Катерина Никонюк]. – К., 2012. – С.2-3.

схильна чітко відмежовувати внески на державне пенсійне страхування від інших загальнообов'язкових платежів до бюджету, можна зробити висновок про те, що в нашій державі існує загалом вкрай негативний фон для розвитку державного пенсійного страхування як важливого інституту соціального страхування демократичної країни. Крім цього, варто відзначити, що в Україні спостерігається вкрай низький рівень довіри населення до державних інституцій. На наше переконання, від вирішення зазначених проблем безпосередньо залежать можливості ефективного реформування пенсійної системи. Адже, в демократичній державі без зміцнення сприйняття громадськістю пенсійної політики не можна досягнути успіхів у реформуванні пенсійної системи.

З огляду на це, пріоритетним завданням реформування пенсійної системи України та вдосконалення державного пенсійного страхування вважаємо заходи, спрямовані на розвиток фінансової грамотності населення та розширення суспільного схвалення діяльності владних інституцій щодо управління суспільними фінансами загалом та державного пенсійного страхування зокрема. Не вирішеність цієї проблеми буде вагомою перешкодою на шляху досягнення стратегічних цілей розвитку пенсійної системи та підвищення ефективності державного пенсійного страхування. В таких умовах можна ставити лише локальні цілі його, які не матимуть суттєвого впливу на сталий соціальний та економічний розвиток країни.

Сучасні вчення про структуру пенсійних систем обґрунтовують доцільність виокремлення різних джерел фінансових ресурсів пенсіонерів, які включають як державні, так і недержавні ресурси, які акумульовані на страхових і нестрахових засадах. Проте варто також зазначити, що далеко не всі свої потреби людина може забезпечити за рахунок наявних у неї фінансових ресурсів. Низка українських вчених відзначають три групи людських потреб, які відрізняються відмінними способами їхнього фінансового забезпечення: 1) побутові потреби, що можна забезпечити рахунок фінансових ресурсів домогосподарств; 2) потреби у важливих суспільних послугах і найважливішій соціальній інфраструктурі; 3) потреба в житлі.¹ На основі цього зробимо висновок, що оптимальним

¹Восприятие украинцами ситуации в сфере здравоохранения. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://www.ifak.com.ua/ru/news/?year=2013&month=6>.

способом забезпечення життєвих потреб пенсіонерів є поєднання різних механізмів фінансового забезпечення різних суб'єктів національної економіки.

Екстраполюючи такі міркування на дослідження концепції реформування пенсійної системи, та враховуючи те, що її завданням є задоволення комплексу людських потреб, зазначимо, що удосконалення пенсійних виплат має відбуватися з урахуванням забезпеченості осіб похилого віку важливими суспільними послугами. Серед останніх найважливіше значення мають послуги охорони здоров'я та соціальні послуги догляду за престарілими особами. Серед усіх суспільних послуг саме в цих послугах найбільше відчують потребу пенсіонери. Відтак рівень забезпечення цими послугами населення впливає а формування суспільних запитів на визначення суспільно прийняттого розміру пенсійних виплат.

В Україні безоплатна забезпеченість пенсіонерами суспільними послугами, зокрема, послугами охорони здоров'я перебуває на низькому рівні. Незважаючи на те, що в чинному законодавстві передбачено право громадян на одержання безоплатної медичної допомоги в державних і комунальних лікувальних закладах, на практиці спостерігаються суттєві проблеми з реалізацією цього прав. Так, відповідно до результатів наукових досліджень, за рівнем державних витрат на охорону здоров'я у розрахунку на одну особу значно поступається не лише провідним країнам, але й країнам близького зарубіжжя. Низькі обсяги державного фінансування галузі охорони здоров'я компенсуються альтернативними джерелами. Частка витрат населення, за найобережнішими розрахунками експертів становить до 40% загальних ресурсів медичної галузі.¹ Особливо гостро це відчувають особи похилого віку, які частіше, ніж інші категорії осіб потребують послуг охорони здоров'я. За результатами соціологічного дослідження проведеного в 2013 р. було зроблено висновок про те, що переважна частина населення України незадоволена рівнем державного медичного обслуговування. Так, 55% опитаних стверджували, що швидше незадоволені рівнем державного медичного

¹Гонтмахер Е. Пенсионные системы: мировой и российский опыт / Е. Гонтмахер // Общество и экономика. – 2008. – № 9. – С. 43.

обслуговування в Україні, а ще 32% опитаних повністю незадоволені.¹ Схожий стан справ спостерігається також щодо забезпечення пенсіонерів іншими суспільними послугами. Отже, низький рівень доступності та якості необхідних для пенсіонерів суспільних послуг, обов'язок щодо надання яких покладений на державу, слугує ще одним чинником суспільних очікувань щодо зростання пенсійних виплат. Адже пенсійні виплати частково слугують джерелом заміщення суспільних послуг, неохочених населенням.

Реалізація заходів щодо реформування пенсійної системи неодмінно має передбачати реалізацію комплексу заходів щодо повноцінного забезпечення належного рівня життя пенсіонерів. У цьому контексті важливе місце доцільно відвести підвищенню доступності та якості суспільних послуг. Як відомо оптимальним джерелом фінансового забезпечення суспільних послуг є бюджетні ресурси. Ситуація за якої проблеми з забезпеченістю суспільних послуг компенсуються підвищеними розмірами пенсійних виплат негативно позначається на ефективності використання суспільних ресурсів. Отже, вирішення наявних проблем з забезпеченням населення важливими суспільними послугами дасть змогу не лише знизити навантаження на пенсійну систему, а й підвищити ефективність використання фінансових ресурсів країни.

Навантаження на пенсійну систему можна бути зменшити у разі проведення необхідних реформ бюджетної системи, наслідком яких буде поліпшення рівня забезпеченості пенсіонерів суспільними послугами. Проте тенденції розвитку системи державних фінансів України дають змогу обґрунтувати твердження, що в найближчій перспективі не відбудеться радикальних змін у цій сфері. Відповідно, потрібно буде враховувати, те що об'єктивно зберігатиметься надмірне навантаження на пенсійну систему, особливо на державне пенсійне страхування, яке є її основною складовою.

Частково вирішити проблему надмірного навантаження на державне пенсійне страхування можна завдяки розвитку пенсійної системи на засадах багаторівневості. У розвинених країнах завдання пенсійної системи зазвичай розмежовано між її різними рівнями. Як видно з рис. 3.2

¹ Коваль О. П. Ризики, загрози, пріоритети та наслідки реформування пенсійної системи України : аналітична доповідь / О. П. Коваль. – К.: НІСД, 2012. – С. 36-37.

в багатьох державах ОЕСР приватні видатки на пенсії є порівнюваними з державними видатками на такі цілі. Так, приватні видатки на пенсії в 2007 р. у Швейцарії становили 6,0% від ВВП, в Нідерландах – 5,2% в Об'єднаному Королівстві – 4,5%, в США – 4,3%, в Канаді – 4,1%. Незважаючи на те, що в пострадянських країнах Центральної та Східної Європи приватні видатки на пенсії є набагато меншими, ніж в англосаксонських країнах, недержавне пенсійне забезпечення містить значний потенціал вирішення соціальних проблем, а також слугує дієвим інструментом впливу на інвестиційні ринки.

Розвиток недержавного пенсійного забезпечення спроможний послабити навантаження на державне пенсійне страхування в майбутньому та доповнити його новими схемами пенсійного страхування, які не доступні населенню в загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні. На нашу думку, цього вдасться досягти, насамперед, через посилення мотиваційних чинників населення до участі в пенсійному страхуванні. Такі заходи є вкрай важливими в контексті реалізації комплексу заходів щодо залучення зайнятих у тіньовому секторі економіки до участі в пенсійному страхуванні. Слід зазначити, що сьогодні в Україні поширеними є нестандартні форми зайнятості населення – самозайнятість, зайнятість неповний робочий день та ін. Крім цього, велика кількість громадян України працює закордоном, зазвичай нелегально без участі в національних системах пенсійного страхування.

Як свідчить зарубіжний досвід проведення пенсійних реформ, їхньою суттю якраз і було перерозподіл відповідальності між державою, соціальними партнерами і приватними особами.¹ У цьому контексті, в умовах пенсійної реформи в Україні, розвиток недержавного пенсійного забезпечення, створить умови для оптимізації функцій державного пенсійного страхування відповідно до тих завдань, що на нього покладені в країні з ринковою економікою на сучасному етапі її розвитку. Передумовою активних заходів щодо активізації недержавного пенсійного забезпечення в нашій державі, на нашу думку, є налагодження дієвого контролю за фінансовою діяльністю недержавних пенсійних фондів. Не менш важливе значення для підвищення ролі недержавного пенсійного

¹ Коваль О. П. Ризики, загрози, пріоритети та наслідки реформування пенсійної системи України : аналітична доповідь / О. П. Коваль. – К.: НІСД, 2012. – С. 36-37.

забезпечення має створення такої системи управління фінансами, яка б гарантувала вклади його учасникам.

Сьогодні рівень розвитку недержавного пенсійного забезпечення в Україні не дає змоги зробити висновку про те, що воно відіграє помітну роль у пенсійній системі України. Частка працездатного населення, охопленого недержавним пенсійним забезпеченням не перевищує 3,5%, а середній розмір пенсійних активів, що припадають на одного учасника не перевищує 2170,00 грн.¹ За весь час проведення пенсійної реформи, так і не вдалося належної платформи для розвитку недержавного пенсійного забезпечення в Україні. Основними напрямками вдосконалення цієї важливої складової пенсійної системи, на нашу думку, є:

- запровадження механізму гарантування внесків населення у недержавні пенсійні фонди;
- уніфікація фінансової звітності недержавних пенсійних фондів відповідно до міжнародних стандартів;
- підвищення реальних доходів населення;
- реалізація гуманітарної політики, спрямованої на вирішення проблеми легковажного ставлення суспільства до забезпечення своєї старості в майбутньому;
- розвиток мотиваційних чинників участі громадян у програмах недержавного пенсійного забезпечення;
- розширення можливостей для інвестування коштів недержавних пенсійних фондів, у тому числі щодо інвестування в цінні папери іноземних емітентів;
- удосконалення контролю з боку держави за діяльністю суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення.

Причинами слабого розвитку недержавного пенсійного забезпечення, на думку вчених, є як низький рівень працюючого населення, так і апатія громадян стосовно заощаджень на майбутнє. Добровільність пенсійних накопичень за умов самомотивації є прерогативою багатих суспільств. У небагатих суспільствах, до яких належить Україна, зовнішні мотиваційні чинники відіграють вирішальну роль.² Сучасні тенденції

¹ Стратегічна доповідь щодо пенсійної реформи в Україні / Проект ПРООН “Підтримка реформи соціального сектору в Україні”. – К., 2012. – С.19.

² Складено на основі : Гонтмахер Е. Пенсионные системы: мировой и российский опыт / Е. Гонтмахер // Общество и экономика. – 2008. – № 9. – С. 51–52; Итоги пенсионной

зайнятості громадян України дають підстави обґрунтувати висновок про доцільність застосування недержавного пенсійного забезпечення як альтернативи загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню для окремих категорій працюючих. В такому разі, для осіб, які самостійно обрали недержавне пенсійне забезпечення передбачити особливий порядок визначення мінімальної пенсії, що виплачується в межах солідарної пенсійної системи. При визначенні мінімальної пенсії в цьому випадку не потрібно брати до уваги величину заробітної плати, з якої не було сплачено внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а сплачувалися лише внески на недержавне пенсійне забезпечення.

Пропонуємо надати можливість самостійно обирати варіант пенсійного страхування між державним та недержавним насамперед тим категоріям осіб, яких складно долучити до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. До таких категорій, на нашу думку, варто зарахувати зайнятих закордоном, а також самозайнятих осіб. В цьому випадку солідарна пенсійна система не буде позбавлена надходжень коштів, і в той же час, частина населення зможе самостійно забезпечити свої потреби у непрацездатному віці. Підтвердженням вірності такого підходу є тенденції скорочення державних пенсійних видатків у країнах Східної Європи, яких вдалося досягти завдяки запровадженню приватних особистих пенсійних рахунків замість частини державних пенсій.¹

Чи не найскладнішою дилемою концепції розвитку державного пенсійного страхування в умовах проведення пенсійної реформи є вирішення проблеми його складових. В Україні на законодавчому рівні окреслено перспективи розвитку двох складових державного пенсійного страхування – солідарної системи та накопичувальної системи. Незважаючи на те, що функціонування накопичувальної системи державного

реформи и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса. Аналитический доклад. – Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, 2010 : [Электронный ресурс] : Режим доступа : <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/insurance/6>; Коваль О. П. Ризики, угрозы, приоритеты та наслідки реформування пенсійної системи України : аналіт. доп. / О. П. Коваль. – К.: НІСД, 2012. – С. 65–103.

¹ Закон України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” № 3668-VI від 8 липня 2011 р. : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

пенсійного страхування було передбачена ще Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” № 1058-VI від 9 липня 2003 р., з того часу вона так і не була запроваджена. Слід зазначити, що весь цей час не досягнуто консенсусу, як у політичній еліті, так і в суспільстві та наукових колах про доцільність запровадження накопичувальної системи державного пенсійного страхування. Також ведеться жвава дискусія стосовно часу її запровадження; складу її учасників, їхніх прав та обов’язків; схем гарантування накопичених ресурсів; можливих напрямків інвестування коштів.

Дослідження властивостей накопичувальної пенсійної системи дає змогу зробити висновок, про те, що їй властиві як позитивні властивості, так і наявні ризики її успішного застосування в інтересах її учасників (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Переваги та недоліки накопичувальної системи державного пенсійного страхування¹

Позитивні властивості	Потенційні ризики
<ul style="list-style-type: none"> – посилення страхових принципів у пенсійній системі; – збільшення розміру пенсій для працівників; – зростання мотивів для участі населення у державному пенсійному страхуванні; – послаблення патерналістських настроїв серед населення; – зменшення фіскального навантаження на роботодавців; – підвищення рівня прозорості пенсійної системи; – підвищення незалежності пенсійної системи від дії політичних чинників; – акумулювання фінансових ресурсів, які можуть бути спрямовані на інвестування національної економіки; – забезпечення фінансової стійкості та збалансованості пенсійної системи у довгостроковій перспективі; – диверсифікація джерел покриття ризику втрати працездатності у зв’язку зі старістю. 	<ul style="list-style-type: none"> – наявні ризики зменшення вартості активів накопичувальної пенсійної системи; – відволікання фінансових ресурсів від солідарної системи (у перехідний період); – висока залежність пенсійної системи та добробуту пенсіонерів від інвестиційного клімату, а також від становища економічної та фінансової систем; – політичні ризики використання коштів накопичувальної системи для цілей фінансування дефіциту бюджету; – наявні ризики невмілого управління пенсійними накопиченнями; – підвищені видатки на адміністрування накопичувальною пенсійною системою; – вплив олігархічних структур, на використання ресурсів накопичувальної пенсійної системи через корупційні схеми; – високі витрати пов’язані з запровадженням накопичувальної пенсійної системи.

¹ Гець В. М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Гець. – К., 2009. – С.249-251.

Основними позитивними властивостями накопичувальної системи державного пенсійного страхування є спроможність посилити мотиваційні чинники населення до участі у пенсійному страхуванні. У цій системі наявний набагато тісніший зв'язок між здійсненими внесками та одержаними пенсійними виплатами, ніж у солідарній пенсійній системі, що дає змогу послабити патерналістські настрої в суспільстві. Крім цього, накопичувальна пенсійна система виступає потужним регулятором фінансової системи та ринку інвестиційних ресурсів. Проте цьому виду пенсійного страхування властиві потужні ризики, особливо в умовах високої волативності фінансових ринків. Причина можливих проблем криється у труднощах інвестування накопичених ресурсів, особливо в умовах обмежених напрямків інвестування, високого рівня корупції в країні, несприятливого інвестиційного клімату, високої політичної нестабільності тощо.

В таких умовах існує доволі висока імовірність зменшення вартості накопичених активів пенсійної системи внаслідок зниження курсу цінних паперів. Крім цього, в історії функціонування державного накопичувального страхування траплялися непоодинокі випадки використання накопичених активів для потреб держави в умовах загострення фінансової кризи на основі ухвалених політичних рішень. В умовах високого рівня корупції в країні та високого впливу олігархічних структур на управління суспільними фінансами, існують високі ризики використання накопичених ресурсів олігархічними структурами завдяки участі у їхньому управлінні (див. табл. 3.5). На нашу думку, основні ризики накопичувального пенсійного страхування перебувають за його межами, відповідно управляти ними виключно інструментами пенсійної системи неможливо.

Слід зазначити, що запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування передбачає формування накопичувального фонду. Враховуючи те, що встановлені ставки збору на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (як складова єдиного соціального внеску) в Україні є доволі високими і відсутні передумови для їх подальшого збільшення, єдиним джерелом ресурсів для накопичувальної системи може слугувати лише частина фінансових ресурсів солідарної пенсійної системи або ж кошти бюджету. Саме другий варіант передбачено законодавством України, оскільки до видатків Державного бюджету України належить компенсація дефіциту

коштів Пенсійного фонду України для фінансування виплати пенсій у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування у зв'язку з перерахуванням страхових внесків до накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.¹ До речі за експертними оцінками величина ресурсів для покриття дефіциту державного пенсійного страхування, пов'язаного з запровадженням накопичувальної системи, зазвичай перевищує обсяг коштів, необхідний для вирішення фінансових проблем солідарної пенсійної системи. Таким чином, метою запровадження накопичувальної пенсійної системи в жодному разі не може бути вирішення проблеми дефіциту ресурсів державного пенсійного страхування.

Обгрунтованою метою запровадження накопичувальної системи державного пенсійного страхування, на нашу думку, може бути лише досягнення глобальних довгострокових цілей соціального та економічного розвитку країни, але на збалансування бюджету Пенсійного фонду. Не піддаючи сумніву важливості цілей, які можна досягти завдяки запровадженню накопичувальної системи державного пенсійного страхування, все ж варто зважити на необхідні умови для її успішного функціонування, а також на наявність інших, більш оптимальних в сучасних умовах, варіантів досягнення важливих цілей реформування пенсійної системи.

На сучасному етапі державотворення в Україні спостерігається недобросовісне виконання владними інституціями покладених на них повноважень, що нерідко супроводжується надання переваги над особистими та бізнесовими інтересами над інтересами держави. Відомі економісти вже тривалий період часу роблять висновки про те, що економіці України властиві риси олігопольної.² Джерелом стрімкого збагачення окремих осіб зазвичай є державні ресурси і належність до інститутів влади уповноважених ухвалювати рішення щодо управління державними ресурсами. Неспроможність громадянського суспільства ефективно

¹ Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” № 1058-VI від 9 липня 2003 р. Зі змінами і доповненнями станом на 12.03.2011 р. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1058-15>.

² Чи підтримуєте Ви діяльність Верховної Ради України? (динаміка, 2000-2013) : [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=68; підтримуєте Ви діяльність Президента України? (динаміка, 2000-2013) : [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=67.

впливати на функціонування публічних інститутів влади, дає змогу останнім продовжувати зловживання з державними фінансами.

Модель накопичувальної системи пенсійної державного пенсійного страхування, передбачена чинним законодавством передбачає формування керівних органів Накопичувального фонду органами влади. Так, склад ради Накопичувального фонду, якій належать основні повноваження щодо управління коштами накопичувальної системи становить 14 осіб, які на пропорційній основі призначаються Президентом України та Верховною Радою України.¹ Слід зазначити, що за результатами соціологічних досліджень, зазначені органи влади не користуються високим рівнем підтримки суспільства.² Це значно послаблює позитивні властивості накопичувальної системи, спрямовані на посилення мотиваційних чинників участі суспільства у пенсійному страхуванні. Недоліки у функціонуванні владних інституцій нашої держави, схильність до ухвалення вузько партійних і відверто лобістських рішень у разі функціонування накопичувальної складової державного пенсійного страхування, на нашу думку, спроможне створити проблеми у функціонуванні пенсійної системи не лише для теперішнього часу, а й для майбутнього.

В українських наукових колах сформовано практично одностайну позицію стосовно відсутності належних умов для запровадження накопичувальної системи державного пенсійного страхування. Проте, позиції вчених щодо перспектив її запровадження відрізняються. Так, адепти як найшвидшого запровадження другого рівня пенсійної системи, вважають, що не варто займатися пошуком обґрунтування для того, що аргументувати недоцільність впровадження другого рівня пенсійної системи, а, на їхню думку, доцільно, скрупульозно опрацювати технологію його функціонування. Одним із аргументів для такої позиції вчених, зокрема, А. В. Федоренка, є те, що у пропонованій схемі накопичувальної системи державного пенсійного страхування обов'язок щодо сплати внесків покладають на осіб віком до 35 років, а відтак усі виплати передбачено здійснювати через 30 років. З огляду на нестабільність економічної та

¹ Коваль О. П. Ризики, загрози, пріоритети та наслідки реформування пенсійної системи України : аналітична доповідь / О. П. Коваль. – К.: НІСД, 2012. – С. 87-88.

² Федоренко А. В. Економічна складова накопичувальної пенсійної системи / А. В. Федоренко // Фінанси України. – 2011. – № 12. – С. 96.

політичної систем України, на думку науковця, навіть приблизно неможливо передбачити усі ризики на таку перспективу.¹²

З такою позицією, на нашу думку, не можна цілком погодитися, оскільки повноцінне запровадження накопичувальної системи державного пенсійного страхування, яке передбачає активне формування Накопичувального фонду у вкрай несприятливих умовах містить великі ризики зловживання з фінансовими ресурсами, розбалансування суспільних фінансів та як наслідок погіршення рівня життя пенсіонерів у майбутньому. З іншого боку, на наше переконання, вирішення фундаментальних проблем пенсійної системи лише шляхом модернізації солідарної системи неможливо. Враховуючи досвід зарубіжних країн, Україні неодмінно формувати пенсійну систему на засадах багаторівневості, яка містить дієву складову – накопичувальне пенсійне страхування. У країнах з транзитивною економікою зазвичай його запроваджували адміністративними заходами як загальнообов'язкове. Вирішуючи складну дилему, запроваджувати чи не запроваджувати загальнообов'язкове пенсійне накопичувальне страхування, на наше переконання доцільно обирати помірковану стратегію, яка передбачає його поступове запровадження та мінімізацію можливих ризиків як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективах.

На нашу думку, накопичувальну систему доцільно апробувати на одному з видів спеціальних пенсій, які застосовують в Україні. Їхнє різноманіття дає змогу обрати ту програму державного пенсійного страхування, в котрій застосування елементів накопичувальної пенсійної системи дасть змогу не лише вирішувати важливі соціальні та економічні завдання, а й детально з'ясувати проблеми її запровадження в нашій державі. Це дасть змогу, уникнути масштабних ризиків, а на прикладі застосування накопичувальної системи оперативно скорегувати стратегію й тактику реформування пенсійної системи. На наш погляд, найбільш оптимальним варіантом для апробації накопичувальної системи державного пенсійного страхування є

¹ Закон України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування” № 2464-VI від 8.07.2010 р. Зі змінами і доповненнями станом на 12.03.2011 р. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2464-17&p=1299706087754428>.

² Складено на основі : Наказ Міністерства освіти і науки України “Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ” № 557 від 26.09.2005 р. (у редакції станом на 01.08.2013 р.) : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1130-05/print1366575696112167>.

трансформація спеціального режиму формування пенсійних виплат науковим працівникам, яким передбачено пенсії на підставі Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”.

На користь такого підходу свідчать низка специфічних характеристик цього виду спеціальних пенсій. Насамперед, варто зазначити, що чинний механізм формування пенсій науковим і науково-технічним працівникам передбачає для них переваги у визначенні розміру пенсій порівняно з універсальним порядком нарахування пенсійних виплат. Причому різниця між науковою пенсією та пенсією, нарахованою на основі Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” покривається за рахунок бюджету або ж за рахунок навчальних закладів. На нашу думку, було б більш доцільно, щоб надбавка до звичайної пенсії науковим і науково-технічним працівникам формувалася в межах накопичувальної пенсійної системи. Це дало б змогу розширити дію страхових принципів у пенсійній системі України з усіма позитивними для економіки та суспільства наслідками.

Ще одним сприятливим чинником для проведення реформування наукових пенсій слугує наявний потенціал встановлення внесків до накопичувальної системи державного пенсійного страхування для застрахованих осіб. Чинним законодавством передбачено підвищений розмір єдиного соціального внеску для осіб, які працюють на посадах, робота на яких зараховується до стажу, що дає право на одержання пенсії відповідно до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” порівняно із звичайною величиною страхових внесків. Наукові та науково-технічні працівники сплачують із своєї заробітної плати 6,1%, в той час, коли для інших працівників передбачена звичайна ставка єдиного соціального внеску – 3,6%.¹ Таким чином, різниця між внеском на державне пенсійне страхування, які сплачують наукові працівники та звичайним внеском становить 2,5%. Зазначений розмір внеску в разі його спрямування до накопичувальної системи державного пенсійного страхування може стати джерелом виплати додаткових пенсій науковим і науково-технічним працівниками, які ми пропонуємо їм виплачувати замість спеціальних пенсій, що виплачуються в даний час.

¹ Складено автором самостійно.

Розмір страхових внесків до Накопичувального пенсійного фонду на рівні 7% передбачена у Законі України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” на етапі його повноцінного функціонування. Дотримуючись принципу солідарності участі працівників і роботодавців у соціальному страхуванні пропонуємо встановити аналогічний внесок такого ж розміру для роботодавців. Таким чином, у разі перерозподілу вже встановлених внесків для працівників і для роботодавців із солідарної системи до Накопичувального пенсійного фонду пенсійної системи потенційно розмір внесків становитиме 7% (3,5% – сплачуватимуть працівники та 3,5% – сплачуватимуть роботодавці). Хоча це значно більше, ніж передбачено на початковому етапі запровадження накопичувальної системи державного пенсійного страхування, проте проблем з формуванням ресурсів Пенсійного фонду України вдасться уникнути через те, що запровадження накопичувальної системи на початковому етапі стосуватиметься лише наукових і науково-технічних працівників.

Запровадження запропонованого механізму трансформації спеціальних наукових пенсій у накопичувальну систему державного пенсійного страхування дасть змогу акумулювати внески достатні для відчутної компенсації втрати можливості одержання пільгової пенсії (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

Прогнозовані обсяги внесків до Накопичувального пенсійного фонду з заробітної плати керівних та науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації (станом на 1.09.2013 р.)¹

Назва посади	Оклад	Заробітна плата з урахуванням максимальних надбавок за вчене звання, науковий ступінь і вислугу років	Розмір внеску від заробітної плати без надбавок	Розмір внеску від заробітної плати з урахуванням максимальних надбавок за вчене звання, науковий ступінь і вислугу років
1	2	3	4	5
Ректор	3638-3714	6982,32	254,66	488,76
Директор філіалу	2914-3101	5829,88	203,98	408,09
Декан	3101-3459	6413,42	217,07	448,94

¹ Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

Керівник навчально-наукового або науково-виробничого інституту (центру)	2198-3280	6211,15	153,86	434,78
Завідувач кафедри (професор)	3101-3280	6166,40	217,07	431,65
Професор	3101	4899,58	217,07	342,97
Доцент	2914	4079,60	203,98	285,57
Старший викладач	2556	3706,20	178,92	259,43
Викладач, асистент	2377	3446,65	166,39	241,27
Викладач-стажист	2198	2857,40	153,86	200,02

Враховуючи вимоги нормативно-правових актів щодо визначення розмірів окладів науковим і науково-педагогічним працівникам встановлено, що розмір заробітної плати таких працівників, які працюють у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації оклади становили від 2198 грн. у викладача-стажиста до 3714 грн. у ректора.

Запропонований механізм формування внесків на накопичувальне пенсійне страхування наукових і науково-технічних працівників має низку переваг, порівняно з чинним порядком функціонування режиму спеціальних пенсій. Так, буде значно посилено страхові принципи у цій сфері та зведено нанівець маніпулювання із розміром заробітної плати у передпенсійний період. Крім цього, запровадження такого механізму дасть змогу застрахованим особам мінімізувати ризики втрати пенсійних прав внаслідок дострокового звільнення з роботи, яка дає право на пільгові пенсії. Також запропонований механізм створить умови для успадкування накопичених сум спадкоємцями застрахованих осіб. Напрацьований позитивний досвід сприятиме подальшому реформуванню інституту спеціальних пенсій шляхом переведення його на страхові засади.

3.4. Оптимізація бюджетних видатків на соціальний захист пенсіонерів в умовах побудови соціально орієнтованої економіки

З проголошенням незалежності Україна взяла курс на побудову соціально орієнтованої ринкової економіки, в якій прерогативою є гідний рівень життя населення, доступність соціальних послуг, формування середнього класу суспільства. Проте через брак фінансових ресурсів і важелів впливу жодному без винятку уряду не вдалося реалізувати принципи соціальної справедливості та соціальної захищеності. Дисбаланс між різким зростанням соціальних видатків й низькими мож-

ливостями їх фінансового забезпечення призвів до девальвації вітчизняної системи соціального захисту. Не винятком став соціальний захист пенсіонерів, значна частина видатків на який здійснюється за рахунок бюджетних коштів.

Загалом же бюджетні видатки на соціальний захист пенсіонерів є додатковим джерелом надання допомоги та послуг людям похилого віку з наступних причин. З одного боку, нинішня система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування спроможна тільки на мінімальному рівні забезпечити пенсійні виплати. З іншого боку, недержавні пенсійні фонди у зв'язку з їх нерозвиненістю й відсутністю довіри в суспільстві мають обмежений вплив у системі соціального захисту пенсіонерів. Наявність великої кількості пільг, збільшення чисельності осіб старше працездатного віку, низький рівень пенсій потребують оптимізації бюджетних видатків на соціальний захист пенсіонерів.

Система соціального захисту пенсіонерів в Україні має розгалужену структуру (рис. 3.4). Вона включає: здійснення заходів щодо обслуговування пенсіонерів, які за висновками медичного закладу потребують соціально-побутового обслуговування в домашніх умовах; створення належних умов проживання, підтримку соціального статусу та повноцінної життєдіяльності одиноких пенсіонерів, які потребують стороннього догляду; здійснення заходів, направлених на соціальний захист пенсіонерів у вигляді індивідуальної програми медичної, соціально-трудової реабілітації та адаптації; задоволення матеріальних інтересів і суспільних потреб пенсіонерів, які перебувають у складних життєвих обставинах.



Рис. 3.4. Система соціального захисту пенсіонерів в Україні.¹

¹ Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

Відповідно видатки державного та місцевих бюджетів спрямовуються на надання соціально-побутових послуг на дому людям похилого віку, які згідно медичних висновків потребують сторонньої допомоги, надання послуг у стаціонарних відділеннях центрів соціального обслуговування пенсіонерам й самотнім непрацездатним громадянам, проведення соціально-оздоровчих заходів, спрямованих на підтримання життєдіяльності та соціальної активності пенсіонерів, надання малозабезпеченим особам старше працездатного віку грошової та натуральної допомоги (продовольчих, промислових, господарських товарів). Проте широкий перелік цих видатків не забезпечується можливостями держави щодо їх фінансування.

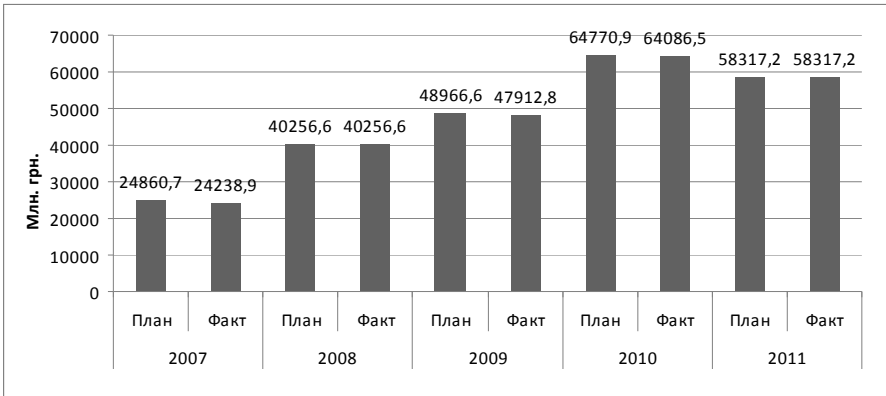


Рис. 3.5. Динаміка планових і фактичних показників видатків Державного бюджету України на соціальний захист пенсіонерів за 2007–2011 рр.¹

Так, незважаючи на збільшення видаткової частини державного бюджету на соціальний захист пенсіонерів (із 24238,9 млн. грн. у 2007 р. до 58317,2 млн. грн. в 2011 р.), цих коштів виявилось недостатньо для надання допомоги і послуг людям похилого віку (рис. 3.5). Система соціального захисту пенсіонерів є важливим індикатором розвитку суспільних відносин, яким визначається рівень обслуговування пенсіонерів

¹ Лібанова Е. Соціальний захист та соціальне включення в Україні / Е. Лібанова, О. Макарова, Л. Черенько та ін. – К.: Європейська комісія, 2009. – С. 6.

на дому, забезпечення повноцінної життєдіяльності одиноких літніх людей, задоволення їх матеріальних інтересів і потреб. Тому зміна в 2011 р. динаміки зростання цієї категорії видатків негативно позначилася на соціальному захисті пенсіонерів і призвела до посилення соціальної напруги.

Тільки в 2008 р. і 2011 р. держава в повній мірі виконала зобов'язання у системі соціального захисту пенсіонерів. Натомість у 2007 р. недофінансування цієї категорії видатків становило 621,7 млн. грн., або 2,5%, в 2009 р. – 1053,8 млн. грн., або 2,2%, у 2010 р. – 684,4 млн. грн., або 1,1%. Різниця між плановими та фактичними показниками видатків державного бюджету була характерна також для видатків на загальнодержавні функції, оборону, економічну діяльність, охорону навколишнього середовища, житлово-комунальне господарство, охорону здоров'я, духовний і фізичний розвиток, що можна пояснити не тільки браком бюджетних коштів, а й неефективністю управління державними фінансами.

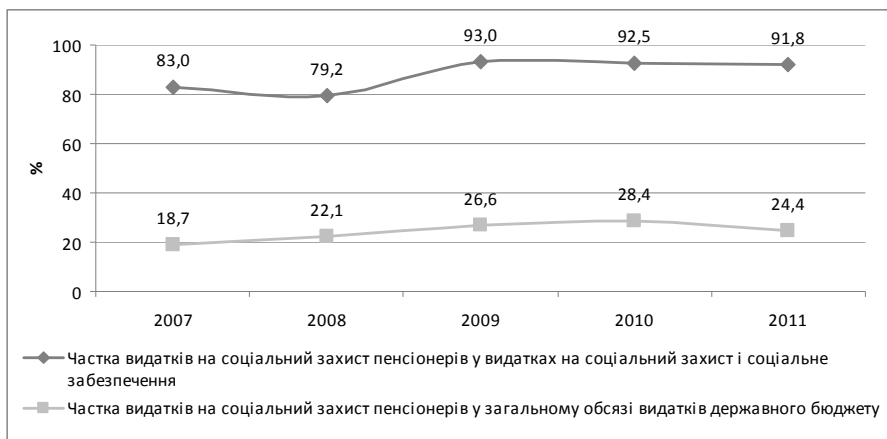


Рис. 3.6. Частка видатків на соціальний захист пенсіонерів у видатках на соціальний захист і соціальне забезпечення, а також у загальному обсязі видатків Державного бюджету України за 2007–2011 рр.¹

¹Примітка. Побудовано на основі даних статистичної служби Європейського союзу.

Упродовж досліджуваного періоду видатки на соціальний захист пенсіонерів займали найбільшу частку в структурі видатків державного бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення (як видно з рис. 3.6, в 2011 р. вона становила 91,8%, що на 8,8 в. п. більше, ніж у 2007 р.). Основними причинами цього стали збільшення чисельності людей старше працездатного віку та наявність великої кількості пілг для пенсіонерів.¹ При цьому видатки на соціальний захист на випадок непрацездатності, ветеранів війни та праці, сім'ї, дітей і молоді, безробітних, допомогу у вирішенні житлового питання, на утримання житла були майже невідчутними для забезпечення соціальної рівноваги в державі.

Аналізуючи видатки державного бюджету на соціальний захист пенсіонерів зарубіжних країн, необхідно зупинитися на таких моментах (табл. 3.7). По-перше, тільки в Литві їх частка у видатках на соціальний захист становила 50%, натомість в Іспанії, Нідерландах, Норвегії, Словенії, Угорщині, Чеській Республіці, Швеції – не перевищувала 10%. По-друге, за 2007–2011 рр. простежується тенденція до незначного зменшення видатків державного бюджету Литви на соціальний захист пенсіонерів на 1,6 млн. євро, або 4,2%, Норвегії – на 0,5 млн. євро, або 14,3%, Угорщини – на 1,2 млн. євро., або 69,2%. По-третє, в державних бюджетах Фінляндії та Франції на 2011 р. ця категорія видатків не була профінансована.

Аналогічну картину можна побачити в частці видатків на соціальний захист пенсіонерів у загальному обсязі видатків державного бюджету. Упродовж досліджуваного періоду вона коливалася від 2,3% у Литві до 0,1% в Іспанії, Словенії, Угорщині, Чехії та менше. Щоправда, це аж ніяк не свідчить про низький рівень фінансового забезпечення системи соціального захисту пенсіонерів за кордоном. Асигнування з державного бюджету на надання соціально-побутових послуг саодиноким літнім людям, проведення соціально-оздоровчих заходів, надання малозабезпеченим особам старше працездатного віку грошової та натуральної допомоги не є основним джерелом доступу пенсіонерів до соціальних прав.

¹ Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

Динаміка видатків на соціальний захист пенсіонерів, їх частка у видатках на соціальний захист в загальному обсязі видатків державного бюджету зарубіжних країн за 2007–2011 рр.*

Країни	2007			2008			2009			2010			2011		
	Видатки на соціальний захист пенсіонерів, млн. євро	Частка у видатках на соціальний захист, %	Частка у загальному обсязі видатків, %	Видатки на соціальний захист пенсіонерів, млн. євро	Частка у видатках на соціальний захист, %	Частка у загальному обсязі видатків, %	Видатки на соціальний захист пенсіонерів, млн. євро	Частка у видатках на соціальний захист, %	Частка у загальному обсязі видатків, %	Видатки на соціальний захист пенсіонерів, млн. євро	Частка у видатках на соціальний захист, %	Частка у загальному обсязі видатків, %	Видатки на соціальний захист пенсіонерів, млн. євро	Частка у видатках на соціальний захист, %	Частка у загальному обсязі видатків, %
Естонія	9,9	17,1	1,1	12,6	16,6	1,2	12,2	12,8	1,2	11,9	13,2	1,2	12,9	13,8	1,2
Іспанія	15,0	5,5	0,1	21,0	7,2	0,1	15,0	4,8	0,1	14,0	4,5	0,1	16,0	5,6	0,1
Італія	44,0	16,4	0,05	40,0	15,9	0,04	41,0	12,8	0,04	40,0	12,3	0,04	46,0	24,0	0,05
Литва	38,4	49,3	2,5	45,7	49,2	2,5	46,2	49,4	2,6	36,1	49,3	2,3	36,8	52,8	2,3
Нідерланди	6,0	1,1	0,04	6,0	1,0	0,04	6,0	1,0	0,03	9,0	1,4	0,05	9,0	1,6	0,05
Норвегія	3,5	0,3	0,02	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,0	0,2	0,01
Словенія	2,7	5,7	0,1	3,2	6,0	0,1	3,5	5,8	0,1	3,7	5,8	0,1	3,9	6,0	0,1
Угорщина	3,9	7,4	0,1	5,4	11,0	0,1	2,5	6,4	0,05	2,7	7,9	0,1	2,7	4,2	0,1
Фінляндія	4,0	4,9	0,1	5,0	6,9	0,1	3,0	4,1	0,05	3,0	3,8	0,05	0	0	0
Франція	16,0	1,1	0,01	1,0	0,1	0,001	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Чеська Республіка	6,6	4,4	0,1	7,5	4,4	0,1	7,5	4,4	0,1	8,1	4,5	0,1	8,0	4,5	0,1
Швеція	0,3	0,02	0,003	0,4	0,03	0,004	0,1	0,009	0,001	2,2	0,2	0,02	2,0	0,1	0,02

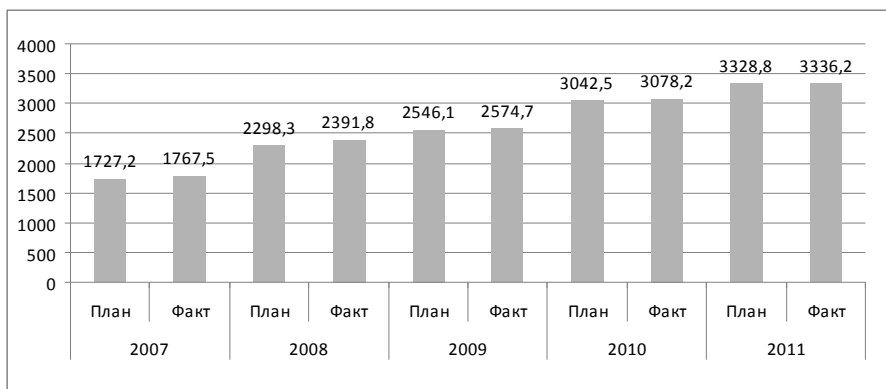


Рис. 3.7. Динаміка планових і фактичних показників видатків місцевих бюджетів України на соціальний захист пенсіонерів за 2007–2011 рр., млн. грн.¹

На відміну від видатків державного бюджету, за рахунок яких послуги з обслуговування пенсіонерів на дому, забезпечення повноцінної життєдіяльності одиноких літніх людей, задоволення їх матеріальних інтересів і потреб часто недофінансовувалися, у місцевих бюджетах фактичні показники перевищували планові. Зокрема, в 2007 р. на соціальний захист пенсіонерів було витрачено на 40,3 млн. грн., або 2,3% більше, ніж заплановано, а в 2011 р. – на 7,4 млн. грн., або 0,2%. Однак цих коштів виявилось не достатньо для вирішення питань забезпечення соціального обслуговування пенсіонерів, що негативно позначилося на наданні цим малозабезпеченим непрацездатним громадянам грошової і натуральної допомоги.

У структурі видаткової частини місцевих бюджетів на соціальних захист і соціальне забезпечення найбільшу частку займали видатки на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді, яка в 2011 р. дорівнювала 58,6%. В той же час частка видатків на соціальний захист пенсіонерів становила близько 8,0%, що у відносних показниках відповідає видаткам на соціальний захист на випадок непрацездатності та соціальний захист ветеранів війни і праці (рис. 3.8). Сумнівним видається економічний ефект цих видатків (крім встановлення привілеїв для окремих соціальних груп),

¹ Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

оскільки їх фінансування здійснювалося не системно, а реальний обсяг асигнувань перевищував задекларований у декілька разів.



Рис. 3.8. Частка витраток на соціальний захист пенсіонерів у видатках на соціальний захист і соціальне забезпечення, а також в загальному обсязі витраток місцевих бюджетів України за 2007–2011 рр.¹

У зарубіжних країнах видатки місцевих бюджетів на соціальний захист пенсіонерів значно перевищують рівень фінансування соціального обслуговування пенсіонерів на дому, забезпечення повноцінної життєдіяльності одиноких літніх людей, задоволення їх матеріальних інтересів і потреб в Україні (табл. 3.8). Зокрема, необхідно звернути увагу на Швецію, де у 2011 р. обсяг цієї категорії витраток становив 6263,8 млн. євро, або 48,1% у видатках на соціальний захист. Також високі показники фінансування соціального захисту пенсіонерів характерні для Естонії (15,2 млн. євро, або 40,3%), Литви (10,2 млн. євро, або 18,8%), Угорщини (141,3 млн. євро, або 27,0%), Чеської Республіки (84,0 млн. євро, або 30,0%).

¹Примітка. Побудовано на основі даних статистичної служби Європейського союзу.

Динаміка видатків на соціальний захист пенсіонерів, їх частка у видатках на соціальний захист в загальному обсязі видатків місцевих бюджетів зарубіжних країн за 2007–2011 рр.*

Країни	2007			2008			2009			2010			2011		
	Видатки на соціальний захист пенсіонерів, млн. євро	Частка у видатках на соціальний захист, %	Частка у загальному обсязі видатків, %	Видатки на соціальний захист пенсіонерів, млн. євро	Частка у видатках на соціальний захист, %	Частка у загальному обсязі видатків, %	Видатки на соціальний захист пенсіонерів, млн. євро	Частка у видатках на соціальний захист, %	Частка у загальному обсязі видатків, %	Видатки на соціальний захист пенсіонерів, млн. євро	Частка у видатках на соціальний захист, %	Частка у загальному обсязі видатків, %	Видатки на соціальний захист пенсіонерів, млн. євро	Частка у видатках на соціальний захист, %	Частка у загальному обсязі видатків, %
Естонія	12,3	41,6	2,0	15,9	43,1	2,2	15,6	42,6	2,2	14,9	41,3	2,3	15,2	40,3	2,2
Іспанія	1083,0	40,9	5,7	1161,0	41,0	5,6	1323,0	42,0	6,1	1306,0	42,0	6,1	674,0	29,2	3,1
Італія	290,0	16,1	0,4	300,0	16,0	0,4	297,0	15,7	0,4	299,0	15,8	0,4	234,0	2,5	0,3
Литва	6,7	22,3	0,5	8,5	21,3	0,5	8,6	21,3	0,5	8,1	20,8	0,6	10,2	18,8	0,7
Нідерланди	47,0	2,0	0,1	65,0	2,6	0,2	80,0	3,3	0,2	83,0	3,3	0,2	86,0	3,5	0,2
Норвегія	274,0	4,6	1,4	294,6	4,5	1,4	297,2	4,4	1,4	340,7	4,3	1,4	378,4	4,2	1,4
Словенія	2,8	2,8	0,2	3,2	2,9	0,2	3,3	2,4	0,2	3,4	2,2	0,2	2,2	1,5	0,1
Угорщина	0	0	0	0	0	0	0	0	0	152,9	27,4	2,9	141,3	27,0	2,9
Фінляндія	562,0	14,7	3,3	590,0	14,2	3,2	606,0	13,9	3,3	606,0	13,3	3,2	584,0	12,2	2,9
Франція	164,0	2,1	0,3	178,0	2,1	0,3	185,0	2,1	0,3	228,0	2,5	0,3	234,0	2,5	0,3
Чеська Республіка	215,6	51,1	4,7	258,3	51,9	4,8	258,1	52,0	4,9	77,9	29,6	1,5	84,0	30,0	1,5
Швеція	5946,7	47,9	15,3	5878,8	48,5	15,5	5296,1	48,8	15,5	5918,8	47,9	15,2	6263,8	48,1	15,2

Навіть у тих країнах, де частка видатків місцевих бюджетів на соціальний захист пенсіонерів є незначною (Нідерланди, Норвегія, Словенія, Франція), літнім людям гарантується доступ до соціальних прав. На відміну від радянської моделі, в якій пільги та соціальні виплати часто підміняли низький рівень пенсій і матеріального забезпечення, у європейській моделі соціальні послуги та соціальна робота спрямовані на підтримку найбільш соціально вразливих осіб старше працездатного віку, що опинилися у складних життєвих обставинах.¹ При цьому пільги та соціальні виплати пенсіонерам мають адресний характер, а їх фінансування з місцевих бюджетів здійснюється регулярно в достатньому обсязі.

Загалом же видатки на соціальний захист пенсіонерів тільки доповнюють складу систему соціально-побутового обслуговування пенсіонерів на дому, забезпечення повноцінної життєдіяльності одиноких літніх людей, задоволення їх матеріальних інтересів і потреб. При цьому значна частина цієї категорії видатків проходить за такими статтями, як видатки на житлово-комунальне господарство, охорону здоров'я тощо. На відміну від зарубіжного досвіду, в нашій державі спостерігається дисбаланс у витрачанні бюджетних коштів на соціальний захист пенсіонерів між державним та місцевими бюджетами: упродовж досліджуваного періоду він коливався від 93,2% і 6,8% у 2007 р. до 94,6% та 5,4% в 2011 р. (рис. 3.9).

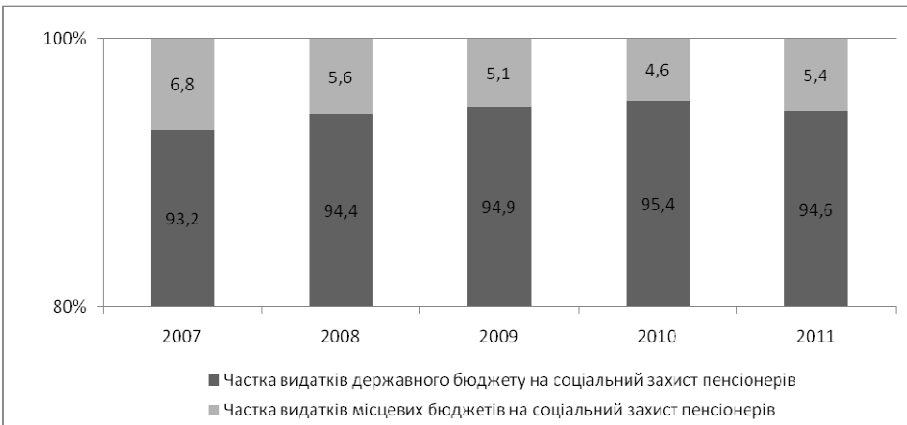


Рис. 3.9. Співвідношення видатків на соціальний захист пенсіонерів у державному та місцевих бюджетах України за 2007–2011 рр.²

¹ Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадської експертизи, 2009. – С. 6.

² Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

Це явище, характерне для системи соціального захисту пенсіонерів в Україні, потребує усунення у контексті побудови соціально орієнтованої ринкової економіки. Адже місцева влада найбільше проінформована про потреби пенсіонерів, тому уряду складно контролювати надання соціальної підтримки за великої кількості її видів й одержувачів. У результаті чимало громадян безкарно користуються заходами соціального захисту з боку держави, не маючи для цього належних підстав.¹ Натомість надання допомоги і послуг людям похилого віку здійснюється на мінімальному рівні, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів та нерівності в системі їх соціального захисту.

У переважній більшості зарубіжних країн видатки на соціальний захист пенсіонерів є прерогативою місцевих бюджетів (табл. 3.8). В 2011 р. у Франції, Фінляндії, Швеції надання соціально-побутових послуг самотнім літнім людям, проведення соціально-оздоровчих заходів, надання малозабезпеченим особам старше працездатного віку грошової та натуральної допомоги у повній мірі фінансувалося місцевою владою. Наближено до цього показника витрачалися бюджетні кошти в Іспанії (97,7%), Нідерландах (90,5%), Норвегії (99,2%), Угорщині (98,1%), Чеській Республіці (91,3%). Разом з тим в Естонії та Словенії зберігався паритет у видатках державного і місцевих бюджетів на соціальний захист пенсіонерів.

У цілому аналіз зарубіжного досвіду витрачання бюджетних коштів на соціальний захист пенсіонерів свідчить про його відповідність принципам Європейської соціальної хартії (рис. 3.10). Нею визначено, що забезпечення ефективного здійснення права людей похилого віку на соціальний захист реалізується шляхом: по-перше, надання їм можливості якомога довше залишатися повноцінними членами суспільства; по-друге, вільно обирати спосіб свого життя та незалежно жити у знайомому для них оточенні так довго, як вони забажають і зможуть; по-третє, забезпечення пенсіонерів, які проживають у будинках для престарілих, гарантій надання належної допомоги з повагою до їх особистого життя.

¹ Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадської експертизи, 2009. – С. 100.

Співвідношення витратків на соціальний захист пенсіонерів у державному та місцевих бюджетах в зарубіжних країнах за 2007–2011 рр.¹

Країни	2007		2008		2009		2010		2011	
	Частка витратків державного бюджету на соціальний захист пенсіонерів	Частка витратків місцевих бюджетів на соціальний захист пенсіонерів	Частка витратків державного бюджету на соціальний захист пенсіонерів	Частка витратків місцевих бюджетів на соціальний захист пенсіонерів	Частка витратків державного бюджету на соціальний захист пенсіонерів	Частка витратків місцевих бюджетів на соціальний захист пенсіонерів	Частка витратків державного бюджету на соціальний захист пенсіонерів	Частка витратків місцевих бюджетів на соціальний захист пенсіонерів	Частка витратків державного бюджету на соціальний захист пенсіонерів	Частка витратків місцевих бюджетів на соціальний захист пенсіонерів
Естонія	44,6	55,4	44,2	55,8	43,9	56,1	44,4	55,6	45,9	54,1
Іспанія	1,4	98,6	1,8	98,2	1,1	98,9	1,1	98,9	2,3	97,7
Італія	13,2	86,8	11,8	88,2	12,1	87,9	11,8	88,2	16,4	83,6
Литва	85,1	14,9	84,3	15,7	84,3	15,7	81,7	18,3	78,3	21,7
Нідерланди	11,3	88,7	8,5	91,5	7,0	93,0	9,8	90,2	9,5	90,5
Норвегія	1,3	98,7	0	100	0	100	0	100	0,8	99,2
Словенія	49,1	50,9	50,0	50,0	51,5	48,5	52,1	47,9	63,9	36,1
Угорщина	100	0	100	0	100	0	1,7	98,3	1,9	98,1
Фінляндія	0,7	99,3	0,8	99,2	0,5	99,5	0,5	99,5	0	100
Франція	8,9	91,1	0,6	99,4	0	100	0	100	0	100
Чехія	3,0	97,0	2,8	97,2	2,8	97,2	9,4	90,6	8,7	91,3
Швеція	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100

¹ Побудовано на основі даних статистичної служби Європейського союзу.

На практиці принципи соціального захисту пенсіонерів реалізується в частині забезпечення достатніх ресурсів, які дозволяли б їм жити на задовільному рівні та брати участь у суспільному, соціальному і культурному житті, забезпечення інформації про послуги та програми, які існують для людей похилого віку, а також про можливості їх використання, забезпечення житла, пристосованого до потреб і стану здоров'я, або шляхом надання належної допомоги для реконструкції житла, забезпечення медичного обслуговування та послуг, яких вимагає стан здоров'я. Це підтверджує високий рівень життя пенсіонерів за кордоном, доступність до соціальних послуг, їх приналежність до середнього класу суспільства.

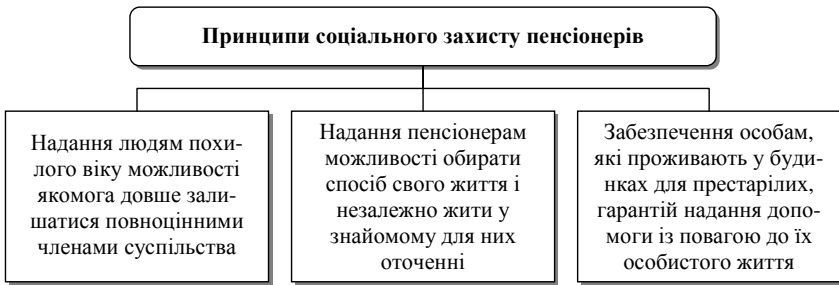


Рис. 3.10. Принципи соціального захисту пенсіонерів¹

Натомість для нашої держави принципи соціального захисту пенсіонерів Європейської соціальної хартії, як і всієї системи соціального захисту та соціального забезпечення населення, мають радше декларативний і рекомендаційний характер, аніж практичне втілення. Причинами цього є не тільки брак фінансових ресурсів та важелів впливу, а й відсутність концептуальних підходів до вироблення соціальної стратегії у зв'язку надмірною поляризацією політичних поглядів. У результаті цього маємо надання неякісних послуг із соціально-побутового обслуговування пенсіонерів на дому, повноцінної життєдіяльності одиноких літніх людей, задоволення їх матеріальних інтересів і потреб.

В Україні соціальні видатки не забезпечують реальних потреб із надання допомоги і послуг людям похилого віку. Їх щорічне збільшення є

¹ Побудовано на основі: Європейська соціальна хартія / Страсбург, 03.05.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062.

звичним явищем сьогодення, продиктоване політикою уряду “латання бюджетних дірок”, оскільки темпи інфляційних процесів значно перевищують мізерні обсяги фінансування соціального захисту пенсіонерів. Практика виконання державного і місцевих бюджетів свідчить про істотні розбіжності між процесами формування та витрачання бюджетних коштів. Як наслідок, бюджети перетворені на своєрідні “фінансові плани”, в яких спостерігається невідповідність між дохідною і видатковою частинами, що не гарантує доступу пенсіонерів до соціальних прав.

Це ще раз підтверджує необхідність оптимізації бюджетних видатків на соціальний захист пенсіонерів. Для цього слід переглянути державні соціальні стандарти, пільги, соціальні та компенсаційні виплати, інші форми і види соціального захисту пенсіонерів, а також забезпечити їх поступовий перехід в умовні грошові трансфери або соціальні послуги. Не менш важливим є встановлення паритету у видатках державного та місцевих бюджетів на соціальний захист пенсіонерів, який не на користь останніх. При цьому місцевій владі потрібно надати більше повноважень у сфері визначення пріоритетів соціального розвитку, планування та розпорядження бюджетних коштів на соціальний захист пенсіонерів.

В умовах обмеженості бюджетних коштів основою системи соціального захисту пенсіонерів на місцевому рівні мають бути субвенції для здійснення програм соціального захисту (для прикладу, пільги та житлові субсидії на придбання твердого палива і скрапленого газу, оплату електроенергії та комунальних послуг, пільги з послуг зв'язку й інші пільги). Держава повинна бути зацікавлена, щоб фінансування заходів соціального характеру відбувалося у належному обсязі та якості в усіх регіонах, виступаючи контролером витрачання цих субвенцій. Щоправда, надмірний вплив міжбюджетних трансфертів може поставити місцеву владу в пряму залежність від центральних органів державного управління.

Впровадження цих заходів дасть змогу змінити на краще надання соціально-побутових послуг самотнім літнім людям, проведення соціально-оздоровчих заходів, надання малозабезпеченим особам старшепрацездатного віку грошової та натуральної допомоги. Незважаючи на те, що в Україні вже зроблено низку виважених кроків, направлених на досягнення головної мети реформи соціального захисту пенсіонерів, говорити про її завершення при реальній оцінці часового лагу поки що зарано. Її реалізацію необхідно спрямувати на роботу з випередженням,

розраховуючи та передбачаючи результати від використання впроваджених інструментів державної політики соціального захисту пенсіонерів.

3.5. Недержавні пенсійні фонди як суб'єкти другого рівня пенсійної системи України

Кризовий стан розподільчих пенсійних систем у контексті негативних демографічних тенденцій підтверджує необхідність диверсифікації джерел фінансування пенсійних виплат. Особливої актуальності в даному аспекті набуває розвиток накопичувальних компонентів системи пенсійного забезпечення.

В інституціональній архітектурі накопичувальної складової пенсійної системи України особливе місце належить недержавним пенсійним фондам. Як інститути накопичувального пенсійного забезпечення вони виступають одночасно суб'єктами другого та третього рівнів пенсійної системи (рис. 3.11). Однак, якщо заходи з впровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування за межі законодавчого декларування так і не вийшли, то система недержавного пенсійного забезпечення вже давно успішно функціонує на практиці.

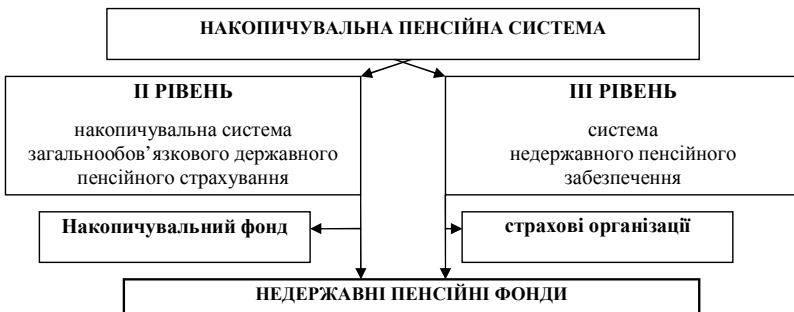


Рис. 3.11. Недержавні пенсійні фонди в структурі пенсійної системи України

Незважаючи на те, що патерналістська свідомість українських громадян та їхня недовіра до нових фінансових інститутів стримують розвиток приватного пенсійного забезпечення, позитивні показники функціонування недержавних пенсійних фондів можемо констатувати вже сьогодні. Станом на кінець 2012 року в Україні зареєстровано 94 НПФ та 37 адміністраторів НПФ, у розпорядженні яких знаходиться 1660,1 млн. грн. пенсійних активів. За період функціонування НПФ пенсійні виплати отримали чи отримують 66,1 тис. осіб, або 11,3% від загальної кількості учасників.¹

Разом з тим рівень участі громадян у НПФ залишається низьким. За час функціонування системи недержавними пенсійними фондами охоплено лише 1,28% населення України. Причинами такого стану явищ є недостатня поінформованість громадян про можливості та переваги участі в НПФ, їхня недовіра до нових фінансових інститутів, а також низький рівень доходів населення.

Незначною є і роль НПФ для економіки країни. Так, частка активів НПФ становить лише 0,12% ВВП, що в порівнянні з розвиненими країнами не є показником (Австралія – 101%, Швейцарія – 118%, Канада – 84%, США – 108%, Великобританія – 112%, Нідерланди – 156%).²

Вагомим стимулом для активізації громадян на ринку пенсійних послуг стане впровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи за участю НПФ. Разом з тим постає питання готовності НПФ до роботи з активами другого рівня.

Участь приватних фінансових інститутів у накопичувальній пенсійній системі, з одного боку, дозволяє уникнути ризику прийняття неефективних, політично мотивованих інвестиційних рішень державою, а з іншого – висока вартість адміністративних витрат приватних установ може нівелювати їхні переваги в ефективності управління активами. Результати досліджень Світового банку, свідчать, що рівень збитків, спричинених неефективністю державного управління активами фактично

¹ Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dfp.gov.ua>.

² Global Pension Asset Study 2013 [Електронний ресурс] // Towers Watson. – 2013. – Режим доступу: <http://www.towerswatson.com>.

відповідає втратам внаслідок високих адміністративних витрат приватного сектору.¹

Саме тому широкий спектр функцій у сфері управління накопичувальною пенсійною системою розмежовується між державою та приватним сектором. Зарубіжний досвід свідчить, що варіанти такої співпраці можуть бути різними: від обмеження ролі держави лише функціями нормативно-правового регулювання та нагляду до здійснення нею повного циклу функцій: збирання внесків, управління активами та обліку. Відповідно, роль приватних пенсійних фондів також значно відрізняється. Країни, в яких функціонують схеми другого рівня, як правило, користуються послугами НПФ в процесі управління активами. При цьому функції збирання внесків в основному виконують державні установи (Болгарія, Естонія, Хорватія, Угорщина, Казахстан, Польща, Швеція). Компромісний варіант, що застосовується в Латвії та Росії, передбачає наявність так званого перехідного періоду, впродовж якого система знаходиться в повному управлінні держави, а участь приватних пенсійних фондів допускається лише в майбутньому.²

Український варіант функціонування другого рівня передбачає, що протягом перших двох років роботи системи страхові внески надходять до Накопичувального пенсійного фонду. Функції адміністратора для всіх платників внесків виконуватиме Пенсійний фонд України, а управління активами здійснюватимуть приватні компанії, обрані за тендером. Починаючи з третього року, громадяни отримують можливість вибору НПФ, до якого надалі сплачуватимуть внески.

Учасниками накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування стануть особи, яким на дату запровадження перерахування страхових внесків виповниться не більше 35 років. Розмір страхових внесків до Накопичувального фонду в рік запровадження системи становитиме 2% бази нарахування єдиного внеску з поступовим збільшенням (1% щорічно) до досягнення семивідсоткового значення.

¹ Ретроспектива Рівня II пенсійної системи // Міжнародний пенсійний вісник. – 2010. – Вип. №16. – С. 6.

² Ретроспектива Рівня II пенсійної системи // Міжнародний пенсійний вісник. – 2010. – Вип. №16. – С. 6.

З метою недопущення зменшення заробітної плати найманих працівників у зв'язку з перерахуванням страхових внесків до Накопичувального пенсійного фонду підприємства, установи і організації здійснюватимуть поетапне збільшення фактичних витрат на оплату праці за рахунок зменшення нарахувань на зазначені суми для роботодавців.

Підтримуємо думку фахівців¹, що запропоновані механізми запровадження II рівня надто індивідуалізовані і поставлені в залежність від волі та дій багатьох суб'єктів: застрахованих осіб, роботодавців, працівників територіальних відділень ПФУ та ін. В той же час полегшити залучення громадян до накопичувальної пенсійної системи, навпаки, дозволить її простота та доступність, готовність всіх суб'єктів до виконання своїх функцій та забезпечення контролю за функціонуванням системи.

Поділяємо погляди науковців, що забезпечення ефективності роботи другого рівня можливе лише за умови централізації інформаційних та грошових потоків, облікових процедур та контрольних функцій. Уніфікація однотипних операцій та їх консолідація може бути здійснена на рівні Пенсійного фонду як основного адміністративного центру.²

Впровадження накопичувальної пенсійної системи передбачає також перерозподіл навантаження від роботодавця до працівника. Втім вимога підвищення заробітної плати учасникам другого рівня як своєрідна компенсація суми сплачених внесків фактично унеможлиблює здійснення контролю за її виконанням роботодавцями. І хоча тенденція збільшення розміру пенсійних внесків для працівників відповідає світовій практиці, стає зрозумілим той факт, що участь в обов'язковій накопичувальній системі створює ризик зменшення нетто-зарплати для працівників.

Безперечно, активи накопичувальної пенсійної системи неможливо довірити абсолютно всім НПФ, а тому вітчизняним законодавством встановлено жорсткі умови допуску суб'єктів до участі в другому рівні (табл. 3.9). Надавачі послуг в обов'язковій накопичувальній системі

¹ Коваль О. П. Перспективи впровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні: вплив на економічну безпеку: монографія / О. П. Коваль. – К.: НІСД, 2012. – С. 13.

² Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації (колективна монографія) / За ред. Е. М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2010. – 270 с.

повинні відповідати вимогам щодо розміру капіталу, досвіду роботи, кваліфікаційного рівня працівників тощо при обмеженні обсягу адміністративних видатків.

Варто зазначити, що вимоги до КУА, що обслуговуватимуть Накопичувальний фонд та НПФ – суб'єкт другого рівня, дещо відрізняються. Незважаючи на те, що перші два роки другий рівень функціонуватиме лише за рахунок Накопичувального фонду, вимоги до КУА, що його обслуговуватимуть, дещо занижені. У майбутньому така ситуація може призвести до ускладнення вибору КУА через надмірну кількість претендентів.

Таблиця 3.9

**Вимоги до надавачів послуг в обов'язковій
накопичувальній пенсійній системі¹**

Надавач послуг	Вимоги щодо капіталу	Розмір адміністративних видатків	Інші вимоги
Зберігач Накопичувального фонду	Регулятивний капітал не менше 500 млн. грн.	Не більше 0,1% розміру чистої вартості пенсійних активів	Щоденно перевіряє правильність обчислення ЧВА та ЧВОПА
КУА Накопичувального фонду	Власний капітал – не менше 25 млн. грн.	Не більше 0,75% середньорічного значення ЧВА	Досвід роботи не менше 3 років; належний кваліфікаційний рівень і досвід роботи фахівців; резервний фонд у розмірі не менше 25% мінімального розміру статутного капіталу; сума активів в управлінні відповідає вимогам конкурсу
НПФ – суб'єкт другого рівня		Розмір адміністративних видатків, пов'язаних із здійсненням діяльності у накопичувальній системі, не може перевищувати 3,5% середньозваженого значення чистої вартості пенсійних активів накопичувальної системи	Досвід роботи не менше 3 років; укладені договори про обслуговування фонду; показник зміни ЧВ ОПА за останній рік – не нижче визначеного Держфінпослуг
Зберігач НПФ	Регулятивний капітал не менше 500 млн. грн.		
КУА НПФ	Власний капітал – не менше 25 млн. грн.		Досвід роботи – не менше 5 років, сума активів в управлінні відповідає вимогам Держфінпослуг, належний кваліфікаційний рівень та досвід роботи фахівців

¹ Складено автором на основі: Закон України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” від 08.07.2011 р. № 3668-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>; Закон України “Про недержавне пенсійне забезпечення” від 09.07.2003 р. № 1057-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Сумнівними є вимоги щодо критеріїв допуску НПФ до участі в другому рівні. Так, для отримання ліцензії на надання послуг у накопичувальній системі пенсійного страхування НПФ повинен мати досвід роботи на ринку недержавного пенсійного забезпечення не менше трьох років. На жаль, сьогодні існує велика кількість НПФ, які хоча й зареєстровані Нацкомфінпослуг, однак фактично не мають жодного учасника або ж обслуговують незначну їх кількість. Так, станом на 31.03.2013 р. з на основі даних Національної Асоціації НПФ України та Адміністраторів НПФ з числа 65 фондів, які подали інформацію, більше половини обслуговують менше тисячі учасників.¹

Чи не основними критеріями, які конкретизують результати роботи НПФ, є показник зміни чистої вартості одиниці пенсійних активів, що впродовж останніх 12 місяців не може бути нижчим за середньозважений рівень, встановлений Нацкомфінпослуг, а також вимоги щодо диверсифікації пенсійних активів.

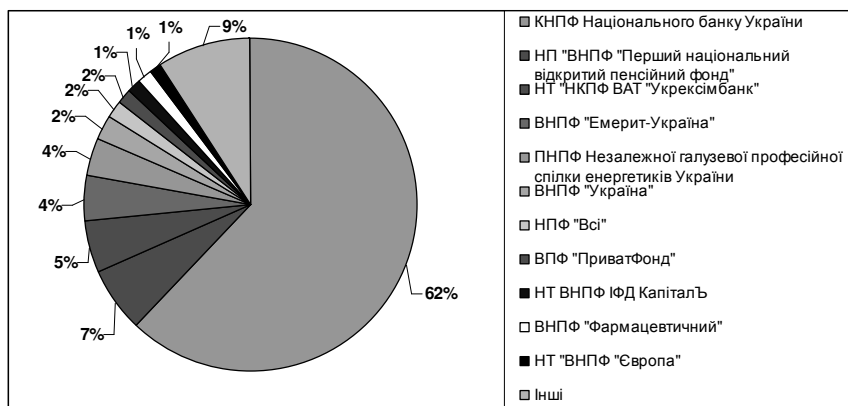


Рис. 3.12. Розподіл НПФ за чистою вартістю активів станом на 31.03.2013 р.²

¹ Офіційний сайт Національної Асоціації НПФ України та Адміністраторів НПФ. – Режим доступу: <http://narfa.24s.info>.

² Побудовано автором на основі: Офіційний сайт Національної Асоціації НПФ України та Адміністраторів НПФ. – Режим доступу: <http://narfa.24s.info>.

Разом з тим, важливим недоліком ринку НПФ є його роздрібненість, що обумовлюється надмірною кількістю фондів при незначних обсягах пенсійних активів (рис. 3.12). Так, левову частку ринку (62%) займає корпоративний пенсійний фонд Національного банку України. Серед інших НПФ найбільшими за вартістю активів є НП “ВНПФ “Перший національний відкритий пенсійний фонд” (7%), НТ “НКПФ ВАТ “Укрексімбанк” (5%), ВНПФ “Емерит-Україна” (4%), ПНПФ Незалежної галузевої професійної спілки енергетиків України (4%). Загальний обсяг активів ще 53 НПФ, що позначені на діаграмі як “інші”, становить 155 284 тис. грн., при цьому сума активів найменших з них становить менше тисячі гривень.

Таким чином, вітчизняна практика роботи НПФ диктує власні вимоги щодо доповнення зазначених критеріїв показниками кількості учасників, обсягу пенсійних активів, розміру адміністративних видатків фондів тощо.

Для посилення захисту пенсійних накопичень в міру старіння учасників другого рівня світовою практикою пропонується диференціювати НПФ за типом інвестиційної стратегії. Для різних категорій застрахованих визначаються різні комбінації дохідності та ризикованості в межах конкретних інвестиційних стратегій. Для прикладу, НПФ Угорщини реалізують три інвестиційні стратегії, Естонії – чотири, Чилі – п’ять. У Російській Федерації передбачається сім рівнів диференціації інвестиційної стратегії.¹

Вітчизняні науковці з огляду на рівень розвитку вітчизняного фінансового ринку пропонують виділити три рівні диференціації інвестиційної стратегії: зростаючу, збалансовану та консервативну.² Відмінності між ними мають забезпечуватися законодавчим встановленням граничних обмежень на інвестування у різні типи фінансових інструментів залежно від співвідношення – дохідність-ризик.

Корисним в даному аспекті стане використання інновації зарубіжних країн у формі так званих “фондів життєвого циклу”. Пропорції

¹ Коваль О. П. Перспективи впровадження загальнообов’язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні: вплив на економічну безпеку: монографія / О. П. Коваль. – К.: НІСД, 2012. – С. 97.

² Коваль О. П. Перспективи впровадження загальнообов’язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні: вплив на економічну безпеку: монографія / О. П. Коваль. – К.: НІСД, 2012. – 240 с.

інвестування активів у таких фондах змінюються залежно від віку учасника: наприклад, інвестування великої частки активів у акції, коли учасник ще молодий, і зменшення їх частки по мірі наближення учасника до виходу на пенсію. Таким чином формується декілька проміжних кроків відповідно до віку учасників НПФ. В одних країнах (Угорщина, Чилі) зміни в інвестуванні активів є обов'язковими з моменту досягнення учасником певного віку, в інших –кожний учасник може обирати свій власний інвестиційний портфель серед тих, що пропонуються.¹

Перевагою фондів життєвого циклу є можливість вибору різних варіантів інвестиційних стратегій в межах одного фонду. На відміну від попереднього підходу, відповідно до якого протягом періоду трудової діяльності кошти учасника перетікають від “зростаючого” (з початку трудової діяльності до досягнення 35 років) через “збалансований” (від 35 до 50 років) до “консервативного” НПФ (від 50 до 60 років), даний підхід дозволяє коригувати інвестиційну стратегію, зберігаючи кошти в одному фонді.

Характерною особливістю вітчизняного пенсійного ринку є географічна концентрація НПФ, що в цілому відповідає диференціації регіонів за рівнем доходів. Так, близько 70% всіх фондів зосереджено в м. Києві, водночас в ряді областей досі не створено жодного фонду. Таким чином, нерівномірність розміщення НПФ за територіальним принципом породжує ще одну проблему: перешкодою для вибору громадянами НПФ в якості суб'єкта другого рівня може стати його фактична відсутність в межах конкретного регіону.

Відтак заслуговують на увагу пропозиції науковців щодо необхідності залучення до накопичувальної системи лише новостворених фондів. Один з таких підходів передбачає побудову другого рівня на основі децентралізації, тобто шляхом створення НПФ за обласною ознакою. Адміністраторами регіональних НПФ стануть відділення Пенсійного фонду України, а функції зберігачів виконуватимуть регіональні відділення державних банків. Активи таких фондів інвестуватимуться в

¹ Гарантії у накопичувальних пенсійних системах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.mlsp.kmu.gov.ua/document/142958/1.doc](http://www.mlsp.kmu.gov.ua/document/142958/1.doc).

обласні і загальнодержавні економічні проекти у пропорційному співвідношенні 40% і 60% відповідно.¹

Відповідно до іншого підходу, допуск до другого рівня отримують лише новостворені НПФ, ради яких будуть сформовані з представників державних регуляторів (Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку) та Міністерства соціальної політики.²

Хоча рівень розвитку вітчизняних НПФ залишається низьким, повну відмову від використання їх в якості суб'єктів другого рівня вважаємо недоцільною. Налагоджена інституційна інфраструктура та досвід роботи на ринку пенсійних послуг виступають істотними перевагами існуючих НПФ проти новостворених.

Фактичну незалежність накопичувальних пенсійних систем від демографічних тенденцій компенсує вплив фінансових ризиків. Саме тому ефективна структура управління, інформаційна прозорість та належний рівень державного регулювання не забезпечують НПФ від можливих інвестиційних втрат. Особливої актуальності дане питання набуває по відношенню до обов'язкової накопичувальної системи, оскільки пенсійні накопичення в межах другого рівня виступають доповненням до солідарної системи в якості джерела фінансування пенсійних виплат.

З метою вирішення даної проблеми світовий досвід пропонує різні варіанти побудови системи гарантій збереження пенсійних активів, основними характеристиками яких є: фіксована величина або мінімальний дохід, номінальне або реальне вираження, період, протягом якого застосовуються гарантії.

Як видно з табл. 3.10, у практиці різних країн застосовуються гарантії абсолютної або відносної інвестиційної доходності на пенсійні активи. Якщо перший вид передбачає здебільшого повернення номі-

¹ Казак О. О. Впровадження обов'язкового накопичувального рівня пенсійної системи через недержавні пенсійні фонди, створені за регіональною ознакою / О. О. Казак // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – №24. – С. 88.

² Коваль О. П. Місце та роль фінансових посередників у накопичувальній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування / О. П. Коваль // Формування ринкових відносин в Україні. – 2010. – №12. – С. 234.

нальної або реальної вартості пенсійних активів, то другий дозволяє забезпечити дохідність, наближену до середньоринкової. Для України вважаємо за доцільне гарантування на законодавчому рівні повернення номінальної вартості пенсійних активів учасникам, тобто мінімальний інвестиційний дохід повинен перевищувати рівень інфляції.

Таблиця 3.10

Гарантії у накопичувальних пенсійних системах¹

Країна	Гарантія інвестиційного доходу	Примітка
Чехія	КУА зобов'язані гарантувати збереження номінальної вартості пенсійних внесків кожного року.	
Бельгія	Професійні пенсійні плани повинні забезпечувати річний дохід не менше 3,75% за внесками працівників і 3,25% за власними внесками.	Фактичний ринковий дохід застосовується, якщо він вищий за мінімально гарантований.
Словаччина	КУА пенсійних фондів зобов'язані гарантувати інвестиційний дохід в розмірі 0% кожні 6 місяців	Плата за послуги КУА нараховується тільки при отриманні позитивної ставки доходу.
Швейцарія	Мінімальний інвестиційний дохід, гарантований пенсійними фондами, становить 1,5%.	Гарантія забезпечується на двох етапах: при переході в інший фонд та при виході на пенсію.
Угорщина	Пенсійні фонди повинні забезпечувати мінімальний інвестиційний дохід на рівні 85% дохідності державних облігацій.	
Польща	Гарантії дохідності встановлені в діапазоні: 50% середнього інвестиційного доходу усіх фондів або середній номінальний інвестиційний дохід мінус 4%.	Нестача покривається за рахунок власних ресурсів фондів.
Словенія	Мінімальний інвестиційний дохід встановлено на рівні 40% середньорічної ставки дохідності за державними облігаціями.	
Малайзія, Сінгапур	Мінімальний інвестиційний дохід складає 2,5% річних.	
Чилі	Рівень гарантованого інвестиційного доходу диференціюється за типом плану.	

¹Складено автором на основі: Antolín, P. The Role of Guarantees in Defined Contribution Pensions [Електронний ресурс] // OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions. – 2011. – No. 11. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg52k5b0v9s-en>.

Вартість системи гарантій буде залежати від їх рівня (номінальна сума внесків чи фіксований розмір інвестиційного доходу) та періоду застосування (щороку, при переході в інший фонд, при виході на пенсію). При цьому вартість гарантії, що застосовується постійно (щороку), значно перевищує вартість гарантії, що застосовується одноразово при виході на пенсію (табл. 3.11).

Таблиця 3.11

Розрахунок вартості гарантій за видами та підходом до оплати¹

Вартість	Гарантування капіталу (суми внесків) при виході на пенсію	Гарантія інвестиційного доходу 2% при виході на пенсію	Інвестиційний дохід на рівні інфляції при виході на пенсію	Щорічне гарантування капіталу	Щорічна гарантія інвестиційного доходу 4%
% чистої вартості активів	0,06%	0,22%	0,24%	0,39%	0,89%
% внесків	1,24%	4,94%	4,94%	18,36%	18,36%

Підтримуємо думку фахівців щодо необхідності впровадження у вітчизняну практику таких механізмів гарантування, як:

- обов’язкове страхування відповідальності суб’єктів інституційної інфраструктури (КУА та зберігача);
- фонд гарантування – державна спеціалізована установа, метою діяльності якої є доформування у разі необхідності обсягів пенсійних прав громадян при отриманні пенсії з накопичувальної системи;
- гарантії держави – збереження обсягів та реальної вартості пенсійних накопичень громадян та гарантування компенсації втрат від їх знецінення.²

Відповідно до ієрархії застосування зазначених механізмів у період формування пенсійних накопичень використовується обов’язкове страхування, а на етапі отримання застрахованими особами накопичувальної частини пенсії відповідальність покладається на фонд гарантування та державу.

¹ Antolín, P. The Role of Guarantees in Defined Contribution Pensions [Електронний ресурс] // OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions. – 2011. – No. 11. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg52k5b0v9s-en>.

² Коваль О. П. Механізми забезпечення гарантій збереження коштів пенсійних накопичень / О. П. Коваль // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – №5. – С. 219.

На нашу думку, формування надійної системи збереження пенсійних накопичень значно посилить довіру потенційних учасників до накопичувальної системи, що особливо важливо на початковому етапі роботи другого рівня.

Зарубіжні спеціалісти наголошують на необхідності застосування до Рад НПФ та суб'єктів їх інфраструктури фідучіарних обов'язків, закріплених законодавчо, оскільки найкращий захист інтересів учасників фондів можливий лише за умови, що всі суб'єкти системи зобов'язані діяти виключно в їх інтересах.¹ Окрім того пропонується запровадження Етичного кодексу для пенсійних фондів, яким вони керуватимуться у своїй діяльності. Запровадження другого рівня пенсійної системи потенційно несе в собі як вигоди, так і ризики для держави та її громадян (табл. 3.12).

Таблиця 3.12

Плюси і мінуси обов'язкової накопичувальної пенсійної системи²

ПЛЮСИ	МІНУСИ
для держави	
перерозподіл відповідальності за пенсійне забезпечення між державою та громадянами	неможливість застосування повного контролю до процесу інвестування
звільнення Пенсійного фонду від фінансування частини вартості пенсій шляхом його передачі приватному сектору	тимчасове скорочення надходжень до солідарної системи внаслідок спрямування частини внесків до другого рівня
позитивний вплив інвестиційного потенціалу активів накопичувальної системи на економічний розвиток	невизначеність результатів інвестування ресурсів накопичувальної системи, а відповідно розмірів майбутніх пенсій
стимулювання детінізації економіки	
підвищення рівня соціального захисту осіб пенсійного віку	
стимулювання розвитку недержавного пенсійного забезпечення	
для учасників	
можливості збільшення розміру майбутніх пенсійних виплат	неможливість контролю за конкретними напрямками спрямування коштів
можливості успадкування накопичених коштів	невизначеність розміру інвестиційного доходу
забезпечення диференціації пенсійних виплат	відсутність гарантій щодо розміру пенсії

¹ Саймондс Р. Л. Уроки міжнародного і українського досвіду, корисні для обов'язкової накопичувальної пенсійної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pension.kiev.ua/files/symonds_presentation_ukr.pdf; Урбан Т. В. Пенсійна реформа в Україні: обов'язкова накопичувальна пенсійна система [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pension.kiev.ua/files/urban_presentation_ukr.pdf.

² Козак Г. І. Обов'язкове накопичувальне пенсійне страхування як пріоритетний напрямок пенсійної реформи / Г. І. Козак // Наука й економіка. – 2012. – Вип. 1 (25). – С. 48.

З точки зору ризиковості запуску другого рівня найбільш нестабільним є початковий етап впровадження системи, що зумовлюється потребою в додаткових коштах для покриття дефіциту фінансових ресурсів в солідарній системі. Разом з тим надалі ризики функціонування другого рівня вимагають побудови системи комплексного державного контролю, спрямованого на захист прав учасників системи. Тільки таким чином можна забезпечити майбутні пенсійні виплати з обов'язкової накопичувальної системи.

Як видно з табл. 3.13, впровадження другого рівня пенсійної системи у 2013 році дозволило б залучити близько 7 млн. учасників, а через шість років його функціонування збільшити їх число до 8,6 млн. чол. При цьому загальна сума внесків вже у 2018 році становила б 25,5 млрд. грн. За очікуваними прогнозами, коли всі платники внесків будуть включені до другого рівня, річний обсяг внесків становитиме 2,3% ВВП, а пенсійні накопичення працівників до 2050 р. сягатимуть 2/3 ВВП.¹

Таблиця 3.13

Прогноз основних показників обов'язкової накопичувальної системи²

Рік	Тариф внеску	Кількість учасників	Середньомісячна заробітна плата	Сукупна сума внесків за місяць (млрд. грн.)	Сукупна сума внесків за рік (млрд. грн.)
2013	2%	7 031 057	2500	0,352	4,2
2014	3%	7 411 114	2675	0,595	7,1
2015	4%	7 791 171	2862	0,892	10,7
2016	5%	8 076 214	3063	1,236	14,8
2017	6%	8 361 257	3277	1,643	19,7
2018	7%	8 656 360	3506	2,124	25,5

Сьогодні чи не основною причиною відстрочення запуску обов'язкової накопичувальної системи вважається незбалансованість бюджету Пенсійного фонду. Разом з тим, виникає питання, чи варто чекати профіциту Пенсійного фонду, якщо після перерахування внесків до

¹ Ткаченко Л. Результати фінансово-економічних розрахунків щодо обов'язкової накопичувальної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pension.kiev.ua/files/ltkachenko_16sep2010.pdf.

² Аналіз запропонованої обов'язкової накопичувальної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.finrep.kiev.ua/download/pillar2paper_parliamenthearings_feb2011_ua.pdf.

Накопичувального фонду в ньому одразу виникне дефіцит. Водночас відмовлятися від можливості стабілізувати пенсійну систему в довгостроковій перспективі та отримати внутрішній довгостроковий інвестиційний ресурс навряд чи доцільно.

Як свідчать дані табл. 3.14, коефіцієнт заміщення, гарантований накопичувальною пенсійною системою при умові її впровадження у минулому році становив би у 2050 році 18,3% для чоловіків та 11,9% для жінок. Таким чином, у майбутньому пенсійні виплати за рахунок другого рівня можуть стати ваговою підтримкою для українських громадян.

Таблиця 3.14

Коефіцієнти заміщення з другого рівня (%)¹

Розмір внеску	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2050
Чоловіки										
2-7%	9,5	10,2	10,8	11,5	12,1	12,8	13,4	14,1	14,8	18,3
Жінки										
2-7%	5,6	6,1	6,5	7,0	7,4	7,9	8,3	8,8	9,3	11,9

Враховуючи важливе соціально-економічне значення накопичувальної системи пенсійного страхування, пріоритетними напрямками для держави у контексті її становлення мають стати: сприяння розвитку недержавного пенсійного забезпечення; забезпечення якісного державного нагляду та контролю за функціонуванням системи; формування комплексної системи захисту пенсійних накопичень; активізація розвитку та посилення стійкості вітчизняного фінансового ринку тощо.

¹ Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації (колективна монографія) / За ред. Е. М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2010. – С. 158.

3.6. Ключові напрямки удосконалення соціальних видатків держави

Соціальні видатки бюджету є найбільш природними для цивілізованої держави. Суспільства формуючи органи влади мають вплив на функціонування урядових інституцій, а відтак створюються передумови для спрямування акумульованих фінансових ресурсів для задоволення соціальних потреб. Здебільшого від спрямування державних ресурсів на соціальну сферу залежить не лише міра задоволеності наявних потреб населення, але й забезпечення передумов для ефективного функціонування національної економіки та сталого розвитку держави. Врешті соціальні видатки бюджету є чи не найважливішим чинником соціальної безпеки країни, від якої залежить не лише можливість досягнення гармонії в суспільстві, але й взагалі сама можливість існування держави. В Україні в останні роки зростає обсяг видатків бюджету соціального призначення. Крім цього, відбувається поступове збільшення державних соціальних стандартів і гарантій. Проте, як засвідчує досвід, далеко не завжди спрямування державних фінансових ресурсів на соціальні цілі мають очікувані результати. При цьому в суспільстві зберігається доволі високий рівень бідності, зростають соціальні конфлікти, залишається значне невдоволення населенням рівнем наявних у країні соціальних стандартів. З огляду на це, видатки бюджету соціального призначення потребують вдосконалення з метою посилення їхнього впливу на соціальний та економічний розвиток країни.

В офіційних документах Україна проголошена соціальною державою. Відтак на уряд покладено широкий спектр зобов'язань щодо вирішення суспільних проблем. Втім це відповідає звичайним функціям держави у ринковій економіці, які передбачають необхідність реалізації перерозподільчих заходів з метою підтримки найменш незахищених прошарків суспільства, а також забезпечення населення необхідними послугами. Основним завданням цих заходів є сприяння у створенні рівних можливостей для всіх людей. Варто зазначити, що від ефективності реалізації цих функцій залежить не лише рівень добробуту населення, але й також конкурентоспроможність держави.

Значення слова “соціальний” походить від латинського *socialis* – товариський, громадський, воно трактується у словнику іншомовних слів як суспільний, громадський; який стосується суспільного ладу, відносин у суспільстві.¹ В академічному тлумачному словнику української мови наведено значення слова соціальний – пов’язаний із життям і стосунками людей у суспільстві; суспільний.² Таким чином, оцінюючи зміст цього слова в поєднанні з поняттям бюджетні видатки, вважаємо, що це ті ресурси бюджету, які спрямовують на задоволення потреб суспільства, пов’язані з забезпеченням життєдіяльності людей.

Варто зазначити, що бюджет є продуктом суспільної діяльності, а отже, так чи інакше усі видатки стосуються населення. Втім із усієї сукупності витрат доцільно виокремити ту частину, які безпосередньо стосуються задоволення життєвих потреб людей. Доцільність цього зумовлена тим, що видатки соціального призначення мають особливі властивості, що проявляються як у відмінних підходах до їхнього планування і здійснення, так і в їхньому специфічному впливі на економічний і соціальний розвиток країни.

Виокремлення соціальних видатків бюджету із усієї сукупності видатків часто зустрічається в науковій літературі. Так, автори підручника “Бюджетний менеджмент” виокремлюють видатки на соціальну сферу. До яких зараховують видатки на освіту, охорону здоров’я, духовне і фізичне виховання. Крім цього, виокремлюють також видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення.³ У підручнику “Фінанси” видатки бюджету залежно від їхньої ролі і місця у виробництві ВВП поділено на дві групи – видатки, пов’язані з розвитком виробничої сфери та видатки, за допомогою яких забезпечується функціонування і розвиток сфери суспільних послуг.⁴ До останньої групи В. Г. Дем’янишин зараховує видатки на освіту, охорону здоров’я, культуру, соціальні гарантії, оборону

¹Словник іншомовних слів / Уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К.: Наукова думка, 2000. – С. 538.

²Академічний тлумачний словник (1970—1980) : [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/socialjnyj>.

³Бюджетний менеджмент : підручник / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.] : за ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – С. 78.

⁴Фінанси : підручник [С. І. Юрій, В. Г. Дем’янишин, О. П. Кириденко] : за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.

та управління.¹ Російські вчені О. В. Пономаренко та В. А. Ісаєв також виокремлюють соціальні видатки бюджету – видатки на охорону здоров'я, освіту, культуру, соціальний захист і соціальне забезпечення.² Таким чином, вивчивши наявні наукові дослідження сутності соціальних видатків бюджету зазначимо, що в основі їх виокремлення знаходиться функціональна класифікація видатків. Попри певну спрощеність цього процесу зазначимо, що в результаті можна визначити певну групу видатків, яка найбільше відповідатиме сутності соціальних видатків бюджету. Таким чином, соціальними видатками бюджету доцільно вважати видатки на охорону здоров'я, на духовний та фізичний розвиток, на освіту, на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Обсяг державних соціальних видатків в Україні в останні роки досяг максимального значення (рис. 3.13). Так, якщо видатки соціального призначення зведеного бюджету України у 2008 р. становили 176,6 млрд. грн., то в 2013 р. запланований їхній обсяг вже дорівнював 332,2 млрд. грн., або в 1,9 рази більше. Співвідношення зазначених видатків до ВВП впродовж цього періоду зросло з 18,6% до 23,1%. Варто зазначити, що різкі зміни обсягів соціальних видатків та їхнього співвідношення до ВВП стосувалися переважно Державного бюджету України. Обсяги видатків соціального призначення державного бюджету зросли з 93,9 млрд. грн. у 2008 р. до 190,5 млрд. грн. у 2013 р., або в два рази, а їхнє співвідношення до ВВП збільшилося з 9,9% до 13,2%. За цей період сума соціальних видатків місцевих бюджетів зросла з 82,6 млрд. грн. до 141,8 млрд. грн., або в 1,7 рази, в співвідношення до ВВП – з 8,7% до 9,9%.

Різкі коливання видатків соціального призначення Державного бюджету України пояснюються насамперед нестабільністю асигнувань Пенсійному фонду України для покриття його дефіциту, який значно зріс в останні роки.

Державного бюджету України пояснюються насамперед нестабільністю асигнувань Пенсійному фонду України для покриття його дефіциту, який значно зріс в останні роки.

¹Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монографія / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. –496 с.

²Пономаренко Е. В. Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективности государства) / Е. В. Пономаренко, В. А. Исаев. – М.: Инфра-М, 2007. – С. 271.

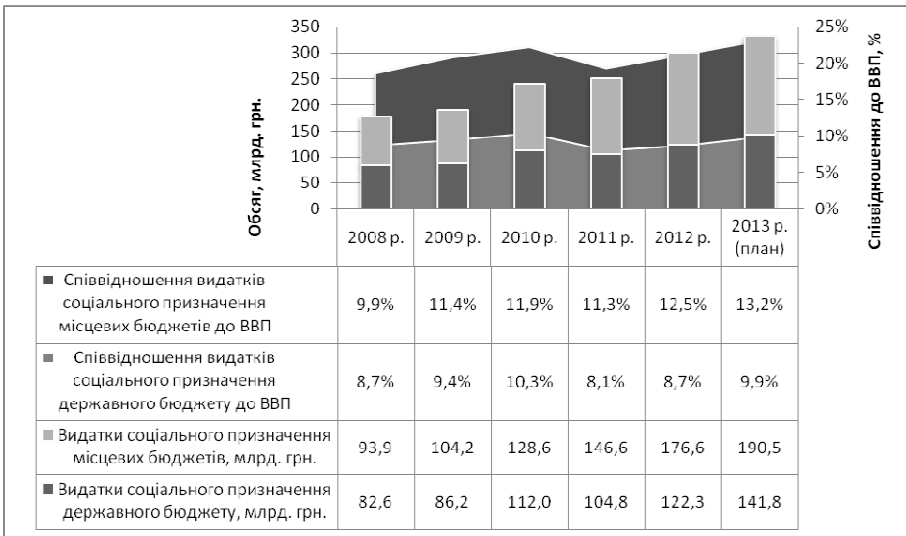


Рис. 3.13. Динаміка соціальних видатків державного та місцевих бюджетів України в 2008–2013 рр.¹

Як відомо, перерозподіл фінансових ресурсів через бюджетну систему має позитивні, так і негативні наслідки для економічних суб'єктів. Результат такого перерозподілу визначається порівнянням сукупних втрат економічних суб'єктів, пов'язаних із вилученням коштів до бюджету та сукупних вигід фізичних і юридичних осіб внаслідок здійснених видатків. Демократичні процедури ухвалення бюджету та домінуюча роль політичних інституцій у цьому процесі спричиняє значні ризики ухвалення рішень щодо соціальних видатків, що мають негативний вплив на економіку. В таких умовах для досягнення максимальної ефективності державних видатків, важливе значення має наявність відповідних дієвих інституцій, спрямованих на прийняття раціональних рішень у сфері суспільних фінансів.

Значення наявності умов для ефективного використання бюджетних коштів на соціальні потреби зростає зважаючи на величину ресурсів, які спрямовуються на такі цілі. В 2012 р. видатки соціального призначення в

¹ Складено на основі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

Україні становили 60,8% від усіх видатків зведеного бюджету. Варто відзначити, що це є одним з найбільших показників на Європейському континенті. Більше, ніж Україна в цей період на соціальні цілі використали лише скандинавські країни (Ісландія, Швеція, Норвегія, Фінляндія, Данія), Мальта, Австрія, Естонія та Об'єднане Королівство. Варто відзначити, що максимальна частка видатків соціального призначення у зведеному бюджеті країни була в Данії – 67,3%. При цьому мінімальне значення частки видатків бюджету на соціальні цілі в 2012 р. було в Греції (21,5%), Болгарії (26,7%) та в Румунії (33,1%) (табл. 3.15). Таким чином, можна зробити висновок про те, що в Україні частка видатків соціального призначення досягнула максимального значення і відсутні можливості для її зростання в майбутньому.

Незважаючи на те, що Україна належить до групи країн з високою часткою видатків соціального призначення поряд з скандинавськими країнами, проте в нашій країні соціальне становище її громадян знаходиться на незадовільному рівні. Сьогодні в нашій державі спостерігаються дуже гострі соціальні проблеми, проявом чого є низький рівень тривалості життя, високий рівень бідності, незадоволеність громадянами умовами проживання. Це формує суспільний запит на розширення обсягів ресурсів держави, що спрямовуються на вирішення соціальних проблем. Втім, як засвідчує вітчизняний досвід, реакція влади на вирішення таких проблем дуже часто є доволі спрощеною, що не сприяє ефективному їхнього вирішенню. Це яскраво проявляється у прихильності уряду до спрямування державних соціальних видатків у вигляді грошової допомоги для значної кількості категорій населення. В такому разі у гасло “підвищення соціальних стандартів” часто вкладається зміст збільшення державних видатків на виплату різноманітних грошових доходів населення. При цьому поза увагою переважно залишаються важливі заходи щодо підвищення доступності та якості бюджетних послуг.

Як видно з рис. 3.14, в Україні ресурси бюджету, що мають соціальне спрямування розподіляють майже в однаковій пропорції на надання суспільних послуг та надання соціальних трансфертів. Впродовж 2008–2012 рр. для надання послуг соціального призначення було використано 56,6–58,3% ресурсів, спрямованих на соціальні цілі. В 2013 р.

було заплановано зменшення цієї частки до 55,3%. На нашу думку, цьому є декілька пояснень.

Таблиця 3.15

Частка видатків соціального призначення у загальному обсязі бюджетних видатків в країнах Європейського та в Україні в 2012 р.¹

Країна	Видатки соціального призначення	в т. ч.				Соціальний захист
		Видатки на суспільні послуги	в т. ч.			
			Охорона здоров'я	Відпочинок, культура і релігія	Освіта	
Греція	21,5%	11,8%	0,6%	1,4%	9,7%	9,7%
Болгарія	26,7%	21,2%	8,1%	2,2%	10,9%	5,6%
Румунія	33,1%	20,7%	6,9%	2,8%	10,9%	12,4%
Бельгія	34,6%	20,7%	2,0%	2,6%	16,1%	13,9%
Іспанія	37,4%	29,9%	14,9%	3,6%	11,4%	7,5%
Кіпр	40,5%	29,2%	8,3%	3,2%	17,6%	11,4%
Франція	43,4%	23,6%	0,8%	4,5%	18,3%	19,8%
Португалія	46,2%	32,9%	15,8%	2,5%	14,6%	13,3%
Литва	46,5%	36,1%	15,9%	2,9%	17,3%	10,4%
Угорщина	47,4%	30,4%	11,6%	4,1%	14,6%	17,0%
Словаччина	48,5%	30,2%	7,2%	4,0%	19,0%	18,3%
Латвія	49,9%	42,0%	14,2%	4,9%	22,9%	7,9%
Нідерланди	49,9%	29,9%	4,8%	4,0%	21,1%	20,0%
Німеччина	51,8%	17,8%	2,0%	2,5%	13,3%	34,0%
Італія	52,6%	37,3%	25,6%	1,4%	10,3%	15,3%
Швейцарія	54,0%	30,7%	6,6%	2,8%	21,3%	23,4%
Польща	55,6%	31,7%	7,9%	3,3%	20,5%	23,8%
Люксембург	57,8%	21,1%	1,5%	5,0%	14,6%	36,6%
Ірландія	59,6%	32,0%	16,1%	1,9%	14,0%	27,6%
Республіка Чехія	59,9%	24,8%	4,5%	3,1%	17,1%	35,1%
Словенія	60,6%	36,9%	11,1%	4,7%	21,1%	23,7%
Україна	60,8%	35,3%	11,9%	2,8%	20,6%	25,5%
Мальта	62,6%	28,9%	13,2%	2,0%	13,6%	33,8%
Австрія	62,9%	29,5%	11,4%	2,4%	15,7%	33,4%
Ісландія	63,7%	38,8%	15,7%	6,7%	16,4%	24,9%
Естонія	63,9%	32,1%	9,8%	5,2%	17,2%	31,7%
Швеція	64,1%	30,2%	14,9%	2,3%	13,0%	33,8%
Норвегія	64,6%	28,5%	14,6%	2,7%	11,2%	36,1%
Фінляндія	65,2%	38,4%	20,1%	2,7%	15,6%	26,8%
Об'єднане Королівство	66,6%	32,2%	14,0%	1,9%	16,3%	34,5%
Данія	67,3%	22,7%	10,5%	2,1%	10,1%	44,6%

¹ Складено на основі даних Комітету статистики Європейського союзу та Державної казначейської служби України.

По-перше, неспроможність уряду забезпечити надання суспільних послуг відповідно до сучасних стандартів. В ситуації, що склалася, важко домогтися позитивної оцінки населення від збільшення видатків на утримання бюджетних закладів, що надають суспільні послуги. Адже у бюджетному секторі до цих пір не проведено необхідних реформ, відсутня належна матеріально-технічна база, а персонал бюджетних закладів часто не вмотивований до якісного надання послуг.



Рис. 3.14. Динаміка структури соціальних видатків зведеного бюджету України в 2008–2013 рр.¹

В останні роки в Україні відбулося фактичне руйнування єдиної тарифної сітки, запровадження якої було покликане диференціювати розмір заробітної плати працівникам бюджетної сфери відповідно до займаних ними посад. Починаючи з 2009 р. в нашій країні встановлюють перший тарифний розряд на нижчому рівні, ніж мінімальна заробітна плата. У зв'язку з цим працівники, яким встановлено нижчі кваліфікаційні

¹ Складено на основі даних Державної казначейської служби України.

розряди одержують однаковий розмір заробітної плати – на рівні мінімальної.¹ На нашу думку, це призводить до зниження мотивації працівників бюджетної сфери до більш продуктивної діяльності та послаблення прагнення бюджетних працівників до підвищення їхньої кваліфікації. Ще одним вкрай негативним наслідком низького рівня оплати праці для багатьох категорій працівників бюджетної сфери є формування середовища, яке сприяє хабарництву і корупції у наданні послуг соціального призначення. Ще однією причиною низької якості послуг соціального призначення, а подекуди їх недоступності для споживачів є незадовільний стан матеріально-технічного забезпечення установ, наділених повноваженнями щодо надання послуг соціального призначення в Україні.

По-друге, недосконалість системи державних закупівель, що призводить до надмірних витрат бюджету, в тому числі для надання послуг соціального призначення. Наслідком недоліків механізму державних закупівель є також придбання неякісних товарів, виконання робіт та надання послуг з відхиленням від наявних стандартів. За офіційною оцінкою Служби безпеки України збитки від корупції при держзакупівлях становлять 35–52 млрд. грн., що становить 10–15% витрат держбюджету. При цьому від 50 до 75% бюджетних асигнувань під час процедури держзакупівель освоюється з численними порушеннями.² За результатами неурядових оцінок рівень втрат держави внаслідок проблем у сфері державних закупівель є значно більшим. Зазначене вище безумовно призводить до подорожчання реальної вартості послуг соціального призначення та є одним із чинників, який негативно впливає на структуру соціальних видатків бюджету оскільки сприяє зміщенню акцентів на користь трансфертної політики, а не на користь послуг.

¹Про результати аналізу упорядкування умов оплати праці працівників бюджетної сфери на основі Єдиної тарифної сітки. Бюлетень Рахункової палати України. – К.: Рахункова палата України, 2010. – С. 27.

²СБУ запропонувала вивести “з тіні” закупівлі держпідприємств // http://dt.ua/ECONOMICS/sbu-zaproponovala-vivesti-z-tini-zakupivli-derzhpidpriyemstv-124757_.html.

По-третє, залишаються нерозвиненими форми взаємовідносин урядових структур і громадянського суспільства на фоні недосконалого інформування громадськості про результати заходів щодо підвищення результативності державних видатків на суспільні послуги. Таким чином, навіть ті успіхи, які є в цій сфері не рідко залишаються маловідомими. Натомість широкого суспільного резонансу набувають факти неможливості громадянами скористатися необхідними послугами, на надання яких спрямовано бюджетні ресурси. Крім цього, обмежений вплив громадськості на процес управління бюджетом ускладнює врахування суспільних потреб при здійсненні бюджетних видатків. Відтак це негативно впливає на задоволеність громадянами діями органів влади щодо управління державними фінансовими ресурсами.

По-четверте, неефективність контролюючих заходів за процесом використання обмежених бюджетних коштів в інтересах суспільства. Непоодинокі випадки швидкого збагачення осіб, які перебувають при владі, створює небезпідставні підозри у використанні державних ресурсів в особистих інтересах. Це формує вкрай негативну оцінку в суспільстві результатів управління державними фінансами і позбавляє владні структури можливості одержати у громадян мандат для радикального реформування бюджетного сектору з метою підвищення якості та доступності суспільних послуг. Тим більше, що для таких заходів потрібен значний час.

Все перелічене вище сприяє формуванню у громадян вузько прагматичної позиції стосовно витрачання суспільних коштів. Серед двох альтернативних варіантів здійснення державних соціальних видатків – безпосередня спрямування вже сьогодні державних видатків на надання грошової підтримки громадян чи здійснення заходів підвищення доступності та якості суспільних у перспективі, суспільство схильне пріоритет віддавати першому варіанту. На нашу думку, в умовах становлення демократичних відносин в нашій державі, описане вище слугує основним чинником, що формує обсяг і структуру державних соціальних видатків. В таких умовах соціальна політика часто зводиться

до підвищення грошових виплат населенню, яке нерідко спрямовує ці кошти на цілі, що не пов'язані або й навіть суперечать суспільному розумінні соціальної політики. Натомість важливі соціальні потреби в охороні здоров'я, освіті, культурі та ін. залишаються незадоволеними.

Як засвідчує зарубіжний досвід, в багатьох розвинених державах частка соціальних видатків бюджету, що спрямовується на послуги соціального призначення у загальній структурі соціальних видатків є значно нижчою, ніж в Україні (рис. 3.15). Лише в скандинавських країнах та окремих державах із високим рівнем розвитку економіки частка видатків на соціальний захист є більша, ніж в Україні. Слід зазначити, що в цих країнах впродовж тривалого часу відбувалося формування сучасної мережі бюджетних закладів, а відтак сьогодні відсутні потреби в значних інвестиціях для розвитку бюджетних установ. Крім цього в розвинених державах широко застосовують практику державно-приватного партнерства, що дає змогу зменшувати витрати держави на підтримку і розвиток бюджетних закладів.

Ключовим напрямком удосконалення соціальних видатків бюджету є адаптація бюджету до умов ринкової економіки. Сьогодні можна спостерігати розбалансованість економічної системи за рівнями їх відповідності законам функціонування ринку. В умовах, коли інтенсивні реформи зачепили багато секторів економіки, саме бюджетна система залишається практично у тому вигляді, який задовольняв потреби командно адміністративної економіки. Це призводить до неспроможності бюджетного сектору бути дієвим інструментом у виконанні функцій держави. У зв'язку з цим, можна зробити висновок, що магістральним напрямком удосконалення системи управління бюджетом загалом та видатками соціального призначення, зокрема, є модернізація бюджетної системи відповідно до сучасного уявлення про роль бюджету в демократичній країні, в якій діють ринкові закони.

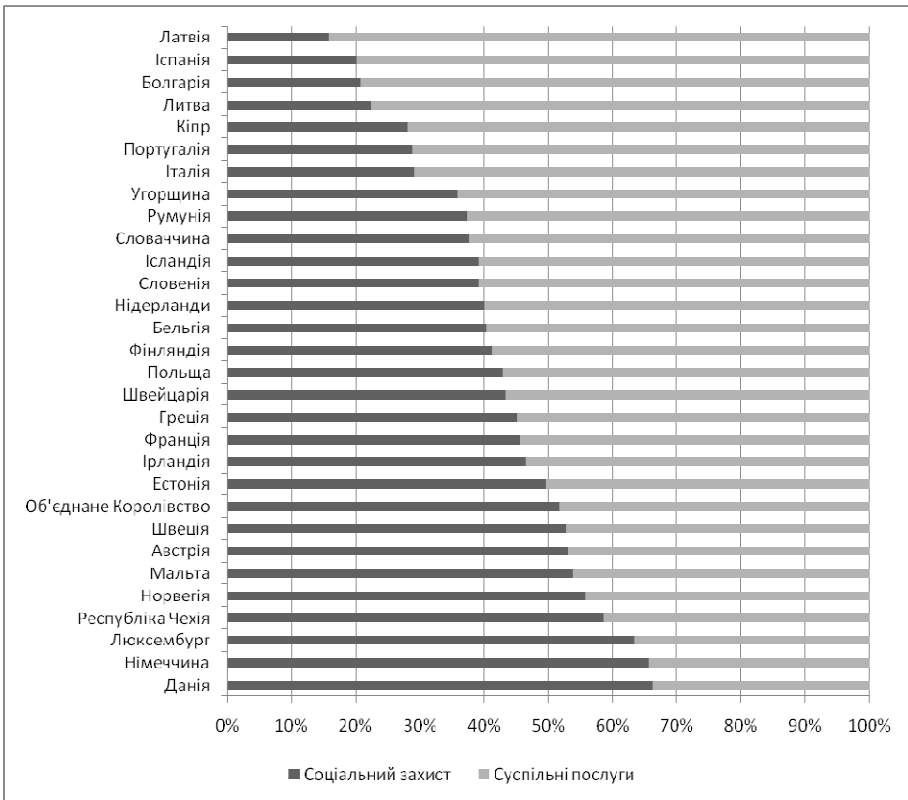


Рис. 3.15. Структура видатків соціального призначення зведених бюджетів країн Європейського Союзу в 2012 рр.¹

З метою вирішення важливої проблеми підвищення результативності соціальних видатків бюджету доцільно розробити й реалізувати комплекс заходів, спрямованих на реформування бюджетного процесу на засадах економічної ефективності та соціальної справедливості. Основні напрямки реформування мають передбачати реальне запровадження програмно-цільового методу бюджетування на всіх рівнях бюджетної системи, модернізацію організаційних форм бюджетних закладів, що передбачатиме появу мотивів у бюджетних закладів до ефективної роботи,

¹ Складено на основі даних Комітету статистики Європейського союзу та Державної казначейської служби України.

запровадження конкуруючого середовища за одержання бюджетних асигнувань, посилення ролі громадських інститутів у бюджетному процесі, удосконалення бюджетного контролю в нашій державі.

Практично всі країни, які проходили еволюційний шлях від країни з командно-адміністративною економікою до вільного ринку проводили активне реформування бюджетної системи і схожі завдання вже реалізовували. В результаті проведення необхідних реформ видатків бюджету соціального призначення стало можливим суттєво підвищити якість і доступність суспільних послуг, що слугувало дієвим чинником підвищення рівня життя населення. Не дивлячись на це сьогодні в Україні не спостерігається достатньої політичної волі для проведення бажаних реформ в системі видатків бюджету соціального призначення. Відомі вчені звертають увагу на те, що влада має віднайти новий баланс інтересів і механізмів взаємодії між державою, ринком і суспільством.¹ При цьому вони пов'язують можливість виконання цього завдання із трансформацією інституцій, які представляють державу, ринок і суспільство, яка орієнтована на досягнення нового консенсусу.

Вирішення зазначеного вище завдання дасть змогу забезпечити структурну збалансованість соціальних видатків бюджету між соціальними трансфертами і послугами соціального призначення з метою повноцінного забезпечення потреб населення і створення рівних можливостей для розвитку кожної людини. Проте, для досягнення зазначеної важливої цілі цивілізаційного розвитку, на наш погляд, необхідно насамперед створити умови для ефективного використання коштів спрямованих на надання населенню необхідних суспільних послуг.

В основі цих заходів, в умовах, що склалися в Україні, безумовно є викорінення крадіжок бюджетних коштів, припинення зловживань у сфері державних закупівель, викорінення корупції при розподілі бюджетних коштів. Наявність перелічених вище недоліків процесу використання бюджетних коштів зводить нанівець всі зусилля щодо запровадження

¹Геєць В. М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Геєць. – К., 2009. – С. 454.

прогресивних методів управління соціальними видатками бюджетів, нових організаційних форм юридичних осіб, що одержують бюджетні асигнування. Попри простоту поставлених першочергових завдань, необхідних для удосконалення соціальних видатків бюджету, їх реалізація потребуватиме чимало зусиль усіх учасників бюджетного процесу. На заваді цьому стоятиме насамперед відсутність необхідної політичної волі вищого керівництва країни, високий рівень корупції на всіх рівнях влади, незацікавленість значної частки працівників бюджетних установ у проведенні радикальних реформ, низький рівень підтримки реформ у суспільстві.

В сучасних умовах складно уявити можливість модернізації видатків бюджету соціального призначення в умовах блокування платежів суб'єктів бюджетного процесу органами Державної казначейської служби України. В цьому разі мова не може йти не лише про можливість застосування середньострокового бюджетного прогнозування, але й виникає сумнів у спроможності розпорядників і одержувачів бюджетних коштів забезпечити реалізацію поточних бюджетних планів. Таким чином, усунення проблеми обслуговування видатків бюджету органами казначейства та відхід від практики необґрунтованого блокування платежів належить до групи необхідних умов для проведення реформування видатків бюджетів соціального призначення.

Реалізувати весь потенціал бюджетних видатків соціального призначення в умовах функціонування ринкової економіки неможливо без створення стимулів для учасників використання бюджетних коштів до якісного виконання соціально значущих завдань. Як засвідчує зарубіжний досвід оптимальні умови для цього створюються в межах реалізації концепції програмно-цільового бюджетування. Незважаючи на те, що окремі елементи цього методу управління бюджетними ресурсами в Україні реалізуються вже впродовж тривалого періоду часу, суттєвого прогресу в підвищенні ефективності бюджетних видатків, на наше переконання, досягнуто не було. Причиною цього було як уже перелічені вище проблеми управління бюджетом, так і несистемність запровадження

програмно-цільового методу бюджетування. Слід зазначити, що стаття 347 проекту Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони передбачає, що сторони обмінюватимуться інформацією, досвідом, найкращою практикою та здійснюватимуть інші заходи, зокрема, щодо удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі й аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм.¹ Безумовно, досвід розвинених європейських країн, які досягли чималих успіхів у забезпеченні соціального розвитку сприяв би в реалізації необхідних реформ соціальних видатків бюджету в Україні. Через це непідписання цієї угоди можна критично оцінити, з огляду на втрачений потенціал від підвищенні ефективності видатків бюджету соціального призначення.

Необхідною умовою підвищення результативності соціальних видатків бюджету є забезпечення належного контролю за використанням обмежених бюджетних ресурсів. Як стверджують експерти Національного інституту стратегічних досліджень попри проведення реформ у системі державного контролю за витрачанням бюджетних коштів, кардинально поліпшити ситуацію не вдалося. Розширення компетенції Державної фінансової інспекції України та створення підрозділів внутрішнього аудиту не дало відчутного ефекту.² На нашу думку, цього не вдалося досягти через нереалізований потенціал співпраці влади і громадськості у сфері контролю за витратами бюджету на соціальні цілі. Сьогодні можна спостерігати неготовність владних структур до ефективної співпраці з громадськими організаціями, засобами масової інформації іншими суб'єктами недержавного фінансового контролю. Проявом цього є відсутність дієвої реакції саме з боку органів влади на виявлені суб'єктами

¹Проект Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони : [Електронний ресурс] : Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344.

²“Щодо пріоритетів реформування системи державних фінансів України в середньостроковій перспективі”. Аналітична записка. : [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1439>.

громадського фінансового контролю та оприлюднені факти зловживань з бюджетними коштами, закупівлі товарів, робіт і послуг за необґрунтованими високими цінами, неякісного виконання робіт з бюджетних коштів, недоліків у наданні суспільних послуг.

Важливим стратегічним напрямком удосконалення соціальних видатків бюджету є підвищення адресності соціальних трансфертів. Навіть на офіційному рівні визнано, що дії влади у сфері соціальної допомоги досі орієнтовані більше на подолання наслідків, а не на створення сприятливих умов для попередження або самостійного подолання громадянами негативних наслідків соціальних ризиків. Досі зберігаються проблеми надмірної розгалуженості системи пільг, зокрема встановлення пільг за професійною (службовою) ознакою, не врегульованим залишається питання щодо прав на пільги: вони є конститутційним правом на соціальний захист чи компенсатором занижених соціальних стандартів.¹ Зважаючи на великий обсяг видатків бюджету, що спрямовують у вигляді трансфертів населенню та наявні значні проблеми щодо їх адресності, підвищити результативність видатків бюджету без необхідного реформування соціальних трансфертів буде неможливо.

Таким чином, підводячи підсумки проведеного дослідження зазначимо, що удосконалення соціальних видатків бюджету є важливою складовою побудови нового державного порядку, який враховував би загальні закономірності ринкового розвитку і властивості країни, поєднував би цінності економічної лібералізації з інтересами суспільства, самостійність та ініціативу суб'єктів ринку із завданнями підвищення ефективності національного суспільного відтворення [0, с. 459].² Вжиття запропонованих у статті заходів дасть змогу не лише вирішити наявні проблеми у сфері видатків бюджету соціального призначення, але й модернізувати методи управління ними відповідно до сучасних потреб

¹ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2013. – С. 102.

² Геєць В. М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Геєць. – К., 2009. – С. 459.

суспільства і властивостей економічної системи. З огляду на широкий спектр піднятих у дослідженні проблем, кожен з визначених напрямків реформування видатків бюджету соціального призначення потребуватиме подальшого вивчення вже в межах окремих досліджень.

ВИСНОВКИ

Державне пенсійне страхування виконує дві основні функції: функцію оплати частини вартості робочої сили у непрацездатний період та соціальну функцію. Крім цих основних функцій, державне пенсійне страхування виконує функцію економічного регулювання. Дослідження функції економічного регулювання дає змогу чітко визначати наслідки реформування пенсійної системи загалом та державного пенсійного страхування для економіки країни.

Доцільно ідентифікувати ендогенні й екзогенні чинники, що зумовлюють об'єктивну необхідність реформування пенсійної системи. До найважливіших екзогенних чинників зараховано демографічні тенденції; розвиток ринку праці; доступність соціальних послуг; трансформацію соціальних цінностей; політичну ситуацію. Найважливішими ендогенними чинниками є проблеми формування ресурсів; диспропорції платників внесків і одержувачів пенсій; ухвалення управлінських рішень щодо пенсійного страхування. Державне пенсійне страхування необхідно вдосконалювати з урахуванням чинників, що обумовлюють реформування пенсійної системи. Об'єктивно оцінити результативність державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи можна лише на основі дослідження комплексу критеріїв, що визначають спроможність реалізації покладених на державне пенсійне страхування функцій, а також повноту і своєчасність врахування чинників, що зумовлюють необхідність реформування пенсійної системи.

У складі інституцій, що визначають поведінку суб'єктів державного пенсійного страхування домінують офіційні інституції. Позитивний вплив на функціонування державного пенсійного страхування справляють положення нормативно-правових актів, відповідно до яких найважливіші елементи цього виду соціального страхування можуть бути врегульовані тільки законодавчими актами. Чинна законодавча база передбачає значний

потенціал розвитку державного пенсійного страхування в умовах багаторівневої пенсійної системи на ринкових засадах. Суттєво погіршує інституційне забезпечення державного пенсійного страхування в нашій державі дія біля 30 законодавчих актів, які встановлюють певні виключення і преференції для окремих застрахованих осіб. Недоліком офіційних інституцій є нечіткість положень, які передбачають участь громадянського суспільства в управлінні фінансами Пенсійного фонду України.

У нашій державі залишаються нерозвиненими неформальні інституції, що впливають на поведінку суб'єктів державного пенсійного страхування, зокрема людей. Обґрунтовано, що значний вплив на це мало відсутність традицій державного пенсійного страхування, яке базувалося б на ринкових засадах. Проблеми неформальних інституцій державного пенсійного страхування полягають у схильності до перекладання обов'язку щодо матеріального забезпечення населення у непрацездатному віці на державу, значному несприйнятті недержавного пенсійного забезпечення. Крім цього, зазначено недоліки організації застрахованих осіб у дієві групи впливу, які були б спроможні ефективно відстоювати інтереси працівників у державному пенсійному страхуванні. На теоретичному рівні доведено необхідність урахування чинника часу, необхідного для формування відповідних неформальних інституцій під час вжиття заходів щодо вдосконалення в Україні державного пенсійного страхування.

Аналіз практики мобілізації доходів бюджету Пенсійного фонду України дав змогу зробити висновок про вразливість фінансового становища Пенсійного фонду України. Незважаючи на те, що одним із завдань реформування пенсійної системи України було застосування страхових внесків, адекватних пенсійним виплатам, упродовж досліджуваного періоду спостерігалися протилежні тенденції. Нині страхові платежі забезпечують лише близько двох третин доходів Пенсійного фонду України. В таких умовах його фінансове становище цілком залежить від повноти надходжень коштів від зовнішніх джерел – Державного бюджету України та єдиного казначейського рахунку. Таким чином, відсутність системного підходу до регулювання видатків і доходів

Пенсійного фонду України в період пенсійної реформи не лише не зменшила дію внутрішніх чинників реформування пенсійної системи, а й призвела до їх зростання.

Під час проведення дослідження практики формування пенсійних виплат, які призначені на підставі універсального пенсійного законодавства, вказано на значний вплив на цей процес негативних демографічних тенденцій. Упродовж 1999–2011 рр. спостерігалось стрімке зростання співвідношення чисельності населення, старшого за працездатний вік до населення, молодшого за працездатний вік. Скорочення чисельності населення, молодшого за працездатний вік значною мірою забезпечувало позитивний вплив на чисельність працездатного населення, що в свою чергу, давало змогу впродовж зазначеного періоду зберігати стабільність співвідношення населення, старшого за працездатний вік до осіб працездатного віку. Сьогодні в Україні на 100 осіб пенсійного віку припадає 246 осіб працездатного віку. Наявне співвідношення чисельності працездатного населення до населення, старшого ніж працездатного віку, не може забезпечити нормального функціонування державного пенсійного страхування.

Впродовж періоду проведення пенсійної реформи середній розмір призначеної пенсії зростав випереджаючими темпами порівняно зі зростанням середньомісячної заробітної плати. Це призвело до зростання коефіцієнта заміщення заробітної плати пенсійними виплатами. Лише за 2004 р. коефіцієнт заміщення загалом збільшивсь із 0,345 до 0,422, а пенсії за віком – з 0,364 до 0,439. Позитивно вплинуло на зростання коефіцієнта заміщення запровадження законодавчих норм щодо формування пенсійних виплат з урахуванням коефіцієнта страхового стажу, який, зокрема, визначають на основі оцінки одного року страхового стажу, що дорівнює 1,35%. В Україні, на відміну від інших країн, де проводилась пенсійна реформа, було перераховано раніше призначені пенсії за нормами нового пенсійного законодавства. При цьому гарантовано збереження розміру раніше призначених пенсій і застосування всіх пільг при обчисленні стажу роботи, передбачених раніше діючим законодавством. Проте найбільшого впливу на зростання розміру пенсій і

коефіцієнта заміщення було встановлення наприкінці 2004 р. значних доплат до пенсій, які не перевищують прожиткового мінімуму.

В умовах здійснення пенсійної реформи суттєво зросли результати реалізації соціальної функції державного пенсійного страхування. Впродовж 2002–2012 рр. розмір мінімальної пенсії за віком збільшився з 43 грн. до 884 грн., або у 20,6 раза. Це при тому, що прожитковий мінімум для непрацездатних осіб зріс набагато менше – з 268 грн. до 884 грн., або у 3,3 раза. Таким чином, темпи зростання мінімального розміру пенсії значно перевищували темпи зростання прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб. Велике значення для соціальної захищеності пенсіонерів мало втілення у життя законодавчої норми стосовно встановлення мінімальної пенсії на рівні, що перевищує прожитковий мінімум для непрацездатних осіб. Установлення з 01.01.2005 р. мінімальної пенсії на рівні 332 грн. дало змогу забезпечити встановлені на той час соціальні стандарти і, таким чином, поліпшити рівень життя пенсіонерів. Збільшення мінімальних розмірів пенсії за віком впродовж досліджуваного періоду відбувалося дуже неритмічно, а періоди різкого збільшення мінімальних пенсійних виплат припадають на час виборів центральних органів влади. Отже, в Україні доволі потужно діє політичний чинник впливу на державне пенсійне страхування.

Чинний механізм фінансового забезпечення виплати дострокових пенсій зазвичай передбачає перекладання (повне або часткове) відповідних зобов'язань на державний бюджет. Низка категорій осіб одержує значні преференції, пов'язані з достроковим виходом на пенсію у вигляді більш раннього призначення пенсійних виплат і тривалішого періоду їх одержання, які оплачують здебільшого за рахунок коштів державного бюджету. Це дає змогу роботодавцям встановлювати оплату праці на нижчому рівні, порівняно з тим, який би спостерігався в разі відсутності подібних преференцій. Таким чином, реальну вигоду від застосування механізму дострокового виходу на пенсії отримують підприємства, до того ж, ті, які забезпечують своїм працівникам важкі умови праці. З огляду на те, що у фінансовій науці пенсійні виплати прийнято розглядати як елемент видатків на оплату праці, можна стверджувати, що у випадку дострокового призначення пенсій частину

оплати праці окремих категорій працюючих покривають за рахунок загальносуспільних видатків. Наслідками застосування такого механізму є часткове перекладання зобов'язань щодо виплати заробітної плати працюючим на все суспільство.

Реалізація пенсійної реформи в Україні не лише не привела до того, що більша частина осіб одержує пенсійні виплати, в основі підрахунку яких - принципи страхування, а й допустила різке зростання чисельності таких осіб. До того ж, удосконалення державного пенсійного страхування в нашій державі не передбачало заходів щодо чіткого розмежування джерел виплати спеціальних пенсій. У зв'язку з цим можна стверджувати про недоліки функціонування пенсійної системи в умовах її реформування, що зумовлені негативними тенденціями у сфері призначення спеціальних пенсій. Дослідження практики призначення і виплат пенсій державних службовців та прирівнених до цієї категорії осіб дає змогу зробити висновок про її принципову відмінність від механізму універсального державного пенсійного страхування. Це спричиняє до порушення виконання функцій державного пенсійного страхування та функціонування Пенсійного фонду України. Економічна функція державного пенсійного страхування порушується насамперед через відсутність чіткої залежності між страховими внесками працівників і роботодавців та розміром пенсійних виплат. А порушення соціальної функції спричиняє наявність дуже великої диференціації між розмірами пенсій, призначених на основі Закону України "Про державну службу" й інших спеціальних законодавчих актів та пенсій, призначених на основі універсального пенсійного законодавства.

Пріоритетом у системі заходів щодо розширення доходів державного пенсійного страхування має стати робота щодо легалізації заробітної плати. Для цього пропонуємо розробити низку заходів, що посилюють мотивацію платників страхових внесків до повноцінної сплати та вдосконалити контроль за нарахуванням і сплатою єдиного соціального внеску.

Важливе значення для посилення стимулів до участі в державному пенсійному страхуванні має запровадження системи повноцінного інформування населення про набуті ними пенсійні права. Враховуючи

сучасні можливості комунікацій та інформаційних технологій, доцільно запровадити порядок надання доступу платникам страхових внесків до інформації про сплачені ними та роботодавцями внески за весь період трудової діяльності. Це дасть змогу здійснювати контроль працівниками за належною сплатою роботодавцями передбачених законодавством внесків. Крім цього, пропонуємо надати кожній людині можливість одержувати інформацію про очікуваний розмір пенсії за умови сплати єдиного соціального внеску впродовж заданого періоду.

Невід'ємною складовою заходів щодо легалізації оплати праці є вдосконалення адміністрування єдиного соціального внеску. У середньотерміновій перспективі доцільно передати адміністрування єдиного соціального внеску до Пенсійного фонду України. Це створить більше передумов для цілісного управління фінансами соціального страхування на паритетних засадах основними його учасниками – працівниками, роботодавцями та державою. Проте у короткотерміновій перспективі, з метою більш ефективного вжиття заходів щодо легалізації заробітної плати, доцільно зберегти адміністрування єдиного соціального внеску за Міністерством доходів і зборів України, позаяк у цього фіскального органу більш розвинений арсенал заходів щодо протидії уникненню від сплати податків та інших обов'язкових платежів.

Пенсійна система України перебуває у стані реформування, що передбачає зміну найважливіших параметрів її складових. У таких умовах глибоких змін зазнає державне пенсійне страхування. З метою оптимізації функцій державного пенсійного страхування доцільно, на нашу думку, забезпечити комплексний підхід до реалізації пенсійної реформи в Україні, що передбачає гармонізацію заходів щодо модернізації державного пенсійного страхування з діяльністю, спрямованою на підвищення якості та доступності суспільних послуг для пенсіонерів. У сучасних умовах доречно вживати заходи для послаблення ролі державного пенсійного страхування в матеріальному забезпеченні пенсіонерів за рахунок розвитку недержавного пенсійного забезпечення.

Потребує вдосконалення механізм призначення спеціальних пенсій окремим категоріям осіб. Пропонуємо трансформувати механізм спеціальних пенсійних виплат науковим і науково-технічним працівникам

у додаткові пенсійні виплати за рахунок Накопичувального пенсійного фонду, що формуватимуть за рахунок коштів працівників і роботодавців. Це дасть змогу здобути необхідний досвід, детально з'ясувати можливі ризики у функціонуванні другого рівня пенсійної системи та розробити конкретні пропозиції щодо їхньої мінімізації.

Наукове видання

Ольга Павлівна **КИРИЛЕНКО**
Богдан Степанович **МАЛИНЯК**
Олег Васильович **ДИШКАНТ**
Світлана Любомирівна **КОВАЛЬ**
Галя Іванівна **КОЗАК**
Зоряна Миколаївна **ЛОБОДІНА**
Надія Петрівна **ЛУБКЕЙ**
Олена Володимирівна **ПЕТРУШКА**
Віталій Валерійович **ПИСЬМЕННИЙ**
Андрій Анатолійович **СИДОРЧУК**
Оксана Іванівна **ТУЛАЙ**
Марія Петрівна **ШАВАРИНА**
Надія Володимирівна **ШАМАНСЬКА**
Олена Сергіївна **ШАМАНСЬКА**

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ В УМОВАХ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ

Монографія

(За редакцією О. П. Кириленко, Б. С. Малиняка)

Комп'ютерна верстка: *Ольги Сликак*
Дизайн обкладинки: *Марії Одобецької*

Підписано до друку 26.12.2013 р.
Формат 60x84 ¹/₁₆, Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублікаторі.
Умов. друк. арк. 20,3. Облік.-вид. арк. 25,7
Зам. № М 005-13. Тираж 300 прим.

Видавець та виготовлювач
Тернопільський національний економічний університет
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль, 46004

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.*

Видавничо-поліграфічний центр "Економічна думка ТНЕУ"
вул. Львівська, 3, м. Тернопіль, 46004
тел. (0352) 47-58-72
E-mail: edition@tneu.edu.ua