

УДК 351.84:349.3:368.914

К. В. Денисенко

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права
Академії державної пенітенціарної служби

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В РЕАЛІЯХ СУЧАСНОСТІ

Стаття присвячена дослідженню проблемних питань реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення в реаліях сучасності. Здійснено науково-теоретичне обґрунтування основних чинників, які негативно позначаються на ефективному функціонуванні національної системи пенсійного забезпечення. Сформульовано конкретні пропозиції щодо удосконалення та напрямів реалізації цілісної державної політики у сфері пенсійного забезпечення.

Ключові слова: державна політика, пенсійне забезпечення, пенсійна система, пенсія, пенсіонери, прожитковий мінімум, солідарна система, пенсійне страхування.

Постановка проблеми. Наочним показником результативності системи пенсійного забезпечення є рівень матеріальної забезпеченості та платоспроможності пенсіонерів. Нині національна пенсійна система перебуває в процесі пристосування до різноманітних кризових та соціальних викликів. Демографічні, геополітичні, інтеграційні, глобалізаційні та інші чинники негативно позначаються на блоці питань у частині функціонування ефективною державної політики у сфері пенсійного забезпечення, що, своєю чергою, призводить до соціальної напруженості суспільства, зневіри економічно активного населення в можливість забезпечення собі гідної старості, зниження добробуту та життєвого рівня потенційних отримувачів пенсійних виплат.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Про важливість наукових досліджень щодо питань пенсійного забезпечення свідчить підвищена увага до цього питання вітчизняних науковців. Різні теоретико-практичні аспекти державного управління та державної політики у сфері пенсійного забезпечення проаналізовано в роботах таких учених, як: О.І. Буряченко, О.І. Міндова, Ю.Л. Мохова, О.І. Надієнко, Н.О. Писаренко, Л.П. Шумна, С.О. Сільченко, Б.І. Сташків, М.В. Чіч-

кань, Н.М. Хуторян, Ю.Д. Юрченко та багатьох інших. Водночас, не применшуючи вагомості розглянутих наукових праць до вирішення актуальних та проблематичних питань у цій сфері, додаткових досліджень потребує аналіз та критичне осмислення низки проблемних питань щодо реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення в сучасних умовах.

Мета статті – проаналізувати основні проблеми державної політики у сфері пенсійного забезпечення на сучасному етапі державотворення, а також обґрунтувати ключові напрями її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Пенсійне забезпечення є головним складником цілісної системи соціального захисту населення та найпоширенішим видом матеріального забезпечення громадян, які зазнали таких соціальних ризиків, як старість, інвалідність і втрата годувальника.

В умовах сьогодення питання щодо пошуків оптимальних шляхів функціонування пенсійного забезпечення перебуває на порядку денному у більшості країн світу, за яких держави все частіше змушені застосовувати непопулярні для населення заходи задля регулювання державної економічної політики з метою стабілізації диспропорцій працездатного та непрацездатного населення, якими є підвищення пенсійного віку та страхового стажу, скасування різноманітних пенсійних привілеїв та пільг тощо.

Зазначене вище не оминуло й нашу державу. На відміну від інших складників системи соціального захисту, система пенсійного забезпечення постійно зазнає реформування. Сучасна національна пенсійна система є спадком радянського минулого, її формування збігається із проголошенням незалежності нашої держави.

Однорівневу солідарну пенсійну систему на законодавчому рівні з прийняттям у 2003 році Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [1] було замінено на трирівневу – солідарну, накопичувальну та недержавне пенсійне забезпечення, і тим самим змінено джерело фінансування пенсій – від винятково державного до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування шляхом сплати страхових внесків роботодавцями та працівниками, що відповідає кращим європейським традиціям функціонування ефективної пенсійної системи. Автори вищезазначеного нормативно-правового акта планували здійснити перехід до бездотаційного функціонування Пенсійного фонду. Однак наразі в Україні повною мірою функціонує лише перший рівень пенсійної системи, а поетапне проведення низки пенсійних реформ не забезпечило очікуваних результатів, оскільки й донині чимало пенсіонерів живуть за межею абсолютної бідності.

Учені констатують, що на цьому етапі свого розвитку пенсійне забезпечення в нашій державі можна охарактеризувати відсутністю соціальної справедливості, пенсійної культури, надійних та дієвих фінансових механізмів, які б надавали можливість забезпечити її громадян необхідними коштами. Сучасна вітчизняна пенсійна система не спроможна захистити пенсіонерів від бідності [2, с. 79]. Питання пенсійного забезпечення мають складну, динамічну, багатофакторну та полісистемну природу.

У пенсійних правовідносинах пенсіонер перебуває у прямій залежності від держави та національної нормативно-правової бази. Монопольне становище солідарної системи, відсутність моніторингу рівня життя пенсіонерів, механізмів мотивації працездатного населення в участі у системі загальнообов'язкового державного пен-

сійного страхування та захисту і охорони пенсійних прав громадян, неефективне управління пенсійною системою, низька розвиненість фінансових, організаційних, правових механізмів реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення, негативні соціальні процеси насамперед негативно позначаються на блоці питань ефективного функціонування всієї пенсійної системи, що призводить до збільшення недовіри населення до органів державної влади та головним чином до дестабілізації всієї соціально-економічної сфери.

Найпоширеніше нарікання на наявну систему пенсійного забезпечення з боку пенсіонерів – низькі розміри пенсій. Відповідно до ч. 3 ст. 46 Конституції України пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [3]. Поняття «прожитковий мінімум» стало важливою категорією у процесі формування пенсійних відносин, зокрема він застосовується для встановлення розміру мінімальної пенсії за віком.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» на вказаний рік встановлено такі розміри прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність у розрахунку на місяць: від 1 січня 2018 року – 1373 гривні, 1 липня – 1435 гривень, 1 грудня – 1497 гривень [4]. З огляду на представлені розміри прожиткового мінімуму можемо стверджувати, що законодавча прив'язка розміру пенсій до прожиткового мінімуму є неефективною. В умовах глобальних суспільних трансформацій та прогресивних змін сьогодення, які супроводжуються зміною життєво необхідних потреб, представлені розміри прожиткового мінімуму унеможливають забезпечення першочергових потреб сучасних пенсіонерів, що негативно позначається на їхній життєдіяльності та є свідченням неналежного виконання державою взятих на себе зобов'язань щодо забезпечення соціального захисту населення, яке зазнало соціального ризику чи опинилось у складних життєвих обставинах.

Для ліквідації зазначеної проблеми необхідно скасувати прив'язку прожитково-

го мінімуму до визначення розміру пенсії та вищезазначену конституційну норму привести у відповідність з сучасними потребами отримувачів соціальних виплат. Зважаючи на зазначене, пропонуємо уточнити положення ч. 3 ст. 46 Основного Закону таким змістом: «Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, надаються у розмірі, необхідному для нормального життєзабезпечення людського організму».

З практичної точки зору наявні проблеми в царині пенсійного забезпечення нам зрозумілі. Організаційно-правова природа солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування базується на засадах солідарності поколінь, за яких нинішнє покоління економічно активного населення фінансує пенсії сучасним пенсіонерам шляхом сплати страхових внесків, при цьому кількість перших має суттєво переважати над кількістю других.

Офіційні статистичні дані щодо співвідношення працездатного та непрацездатного населення відсутні. Водночас згідно із показниками Державної служби статистики щодо розподілу постійного населення України за статтю та віком на 1 січня 2017 року чисельність постійного населення віком від 18 років і старших становила 34 799 299 осіб, 60 років і старших – 9 545 919 осіб [5, с. 9], тобто на вказаний період співвідношення працездатний – непрацездатний становить 3,6 до 1. Крім того, необхідно враховувати, що серед так званого населення працездатного віку є ті, хто через певні об'єктивні чи суб'єктивні обставини взагалі не беруть участі у формуванні бюджетного складника Пенсійного фонду України, зокрема це трудові мігранти, особи, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі, громадяни з важкою формою інвалідності, психологічними чи психічними розладами, жінки, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку тощо.

В умовах реформування освітньої сфери спостерігається пізній вихід молоді на ринок праці, що пов'язане зі збільшенням тривалості навчання. Якщо раніше трудову діяльність розпочинали з 15 років, то тепер після 20 років [6, с. 62–63], тому ця категорія громадян відтермінує участь у сис-

темі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Це суттєво мінімізує можливість для сучасної молоді виходу на пенсію в майбутньому в частині набуття законодавчо встановленої тривалості страхового стажу. З огляду на зазначене, видається доцільним включення періоду навчання у вищих та професійно-технічних навчальних закладах до страхового стажу.

Учені констатують, що вітчизняна структура пенсійних виплат сильно диференційована за статтю, регіоном, видом діяльності, спецзаконами, що й далі поглиблює соціальну диференціацію суспільства, сприяє соціально-політичній нестабільності [7, с. 9], з чим не можна не погодитись. Чинна система пенсійного забезпечення є несправедливою щодо пенсіонерів, практичний досвід показує, що загальнопоширеними є випадки, за яких особа, маючи понад 30 років страхового стажу, отримує пенсійну виплату в мінімальному розмірі, який дорівнює розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Сучасні умови засвідчують, що отримувачів пенсійних виплат умовно поділяють на «звичайних» та «привілейованих». До перших належать пенсіонери, які отримують пенсії на загальних підставах за умови досягнення пенсійного віку та наявності страхового стажу встановленої тривалості для загального кола осіб. До других – пенсіонерів, які наділені спеціальним правовим статусом та, як правило, отримують пенсії на пільгових умовах або за вислугу років, що супроводжується зниженням законодавчо встановленого пенсійного віку та/або тривалості страхового стажу. Практика переконливо доводить, що розміри пенсійних виплат перших є суттєво нижчими, аніж у других.

Водночас не сприяє формуванню ефективної системи пенсійного забезпечення так звана «зрівнялівка» розміру пенсій. У цьому контексті видається доцільною точка зору І.М. Сироти, який зазначає, що пенсія має відповідати принципу: як працювала людина протягом трудової діяльності, стільки й одержала у старості [8, с. 16]. Продовжуючи зазначену наукову думку, відзначимо, що розмір пенсійної виплати має узгоджуватись із характером, специфікою та трива-

лістю трудової діяльності, рівнем навантаження працівника, а також головним чином тривалістю і розміром відрахувань на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, що є соціально справедливим.

Важливим залишається той факт, що практика пенсійного забезпечення населення не враховує дані емпіричних досліджень, які б дали змогу виявити, спрогнозувати і мінімізувати динаміку різноманітних явищ, факторів та ризиків, довгострокових та середньострокових системних впливів, які негативно позначаються на функціонуванні ефективної державної пенсійної політики.

Надскладна ситуація в частині набуття права на пенсійну виплату очікує на громадян, які проживають у сільській місцевості. Вітчизняні вчені констатують, що у процесі реформування аграрного сектору багато колективних господарств розпалися, а нових на їх місці не сформувалось [9, с. 177]. У зв'язку з цим нині в більшості українських сіл відсутні, по-перше, робочі місця як наслідок, по-друге, можливість сплати страхових внесків до Пенсійного фонду та набуття законодавчо встановленої тривалості страхового стажу, наявність якого є однією з умов виникнення права на пенсію за віком, по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника.

Наявність таких обставин унеможливорює виникнення права на пенсійну виплату, призводить до порушення фундаментальних соціальних прав людини. У зв'язку з наведеними доводами необхідно здійснити соціально орієнтований крок щодо закріплення належних гарантій для реалізації права на пенсійне забезпечення, як альтернатива – шляхом зарахування більшої тривалості страхового стажу, аніж особа фактично відпрацювала за умови відсутності роботи в сільській місцевості, або зменшити вимоги до страхового стажу, необхідного для призначення пенсії. Інакше на практиці ще більшого поширення набуде таке явище, як трудова міграція.

Висновки і пропозиції. Висловлені зауваження свідчать про наявність безпрецедентної кризи та накопичення низки не належним чином врегульованих питань у сфері пенсійного забезпечення в Україні. Концептуальна основа системи пенсій-

ного забезпечення потребує на всіх рівнях управління впровадження людиноцентричного підходу, а також головним чином розроблення нової соціальної парадигми, за якої покращення показників життєдіяльності та добробуту пенсіонерів, створення для працездатного населення належних умов для трудової діяльності та можливостей для сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, ліквідація бідності, реалізація принципу соціальної справедливості, узгодження інтересів усіх суб'єктів системи пенсійного забезпечення, ефективність і результативність діяльності публічних інституцій соціального спрямування є ключовими завданнями цілісної державної політики країни.

Список використаної літератури:

1. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>
2. Саїнчук Н.В. Стан та перспективи розвитку системи пенсійного забезпечення в Україні. Науковий вісник Чернівецького національного університету. Економіка. Чернівці. 2014. Вип. 681. С. 79–84.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017р. № 2246-VIII. / Відомості Верховної Ради України. 2018. № 3-4. Ст. 26.
5. Розподіл постійного населення України за статтю та віком на 1 січня 2017 року. Статистичний збірник. Державна служба статистики України. Київ. 2017. 345 с.
6. Шашків Б.І. Право соціального забезпечення. Особлива частина: навчальний посібник. Чернігів: ПАТ «ПВК «Десна». 2018. 1092 с.
7. Міндова О.І. Трансформація системи пенсійного забезпечення в умовах євроінтеграції України: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2017. 23 с.
8. Сирота І.М. Страхова трудова пенсія за віком (по старості) в солідарній системі. Актуальні проблеми держави і права. 2009. № 46. С. 16–25.
9. Заярна Н.М., Чиковська М.М. Безробіття на селі: причини та шляхи подолання. Науковий вісник НЛТУ України. 2011. Вип. 21.3. С. 176–179.

Денисенко Е. В. Проблемные вопросы реализации государственной политики в сфере пенсионного обеспечения в реалиях современности

Статья посвящена исследованию проблемных вопросов реализации государственной политики в сфере пенсионного обеспечения в реалиях современности. Осуществлено научно-теоретическое обоснование основных факторов, которые негативно сказываются на эффективном функционировании национальной системы пенсионного обеспечения. Сформулированы конкретные предложения по совершенствованию и направлениям реализации целостной государственной политики в сфере пенсионного обеспечения.

Ключевые слова: государственная политика, пенсионное обеспечение, пенсионная система, пенсия, пенсионеры, прожиточный минимум, солидарная система, пенсионное страхование.

Denysenko K. Issues of implementation of the public policy in the field of pension coverage in modern times

The article deals with the issues of implementation of the public policy in the field of pension coverage in modern times. There have been given scientific and theoretical underpinning of the main factors negating the effective functioning of the national system of pension coverage. There have been provided concrete proposals for the improvement and directions of implementation of an integral public policy in the field of pension coverage.

Key words: public policy, pension coverage, pension system, pension, retirees, living wage, joint system, pension insurance.