

DOI: [10.32702/2307-2156-2021.8.31](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.8.31)

УДК 336.02:316.4

Я. І. Арабчук,
к. філос. н., доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування,
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
ORCID ID: 0000-0002-1338-9655

ФІНАНСОВА СТАБІЛЬНІСТЬ – ЗАПОРУКА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ (ПФУ від респекту до панахиди)

Ya. Arabchuk
PhD in Philosophy, Associate Professor of the Department of Public Administration and
Management, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas

FINANCIAL STABILITY IS A KEY TO SOCIAL POLICY (PFC from respect to memorial service)

У статті розкрито еволюцію й сучасний стан пенсійного забезпечення в Україні її успіхи та провали. Розглянуто й проаналізовано існуючі системи пенсійного забезпечення в розвинених країнах і в країнах з перехідною економікою. Досліджено можливості функціонування усіх трьох рівнів пенсійної системи України. Проведено аналіз фінансового стану Пенсійного фонду України та на окремому регіональному рівні. Визначено причини та наслідки кризи в пенсійному забезпеченні України й запропоновано рекомендації щодо удосконалення інституціонального та фінансово економічного механізмів державного управління розвитком пенсійної системи України.

Обґрунтовано необхідність подальшого проведення пенсійної реформи (впровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи та розвиток недержавного пенсійного забезпечення). Запропоновано концептуальні положення щодо формування коштів вітчизняного Пенсійного фонду та шляхи удосконалення управління процесами формування фінансових ресурсів Пенсійного фонду. України. Визначено конкретні напрями стратегічного значення щодо розвитку пенсійної системи України, реалізація яких сприятиме забезпеченню фінансової стабільності та ефективності функціонування пенсійної системи.

The article explores the evolution and current state of the pension fund in Ukraine, its success, and its failures. The classification of foreign pension systems is considered, the existing pension systems in developed countries and transition economy countries are analyzed. The possibilities of functioning of all three levels of the pension system of Ukraine are investigated. An analysis of the financial state of the Pension Fund of Ukraine and its state at a separate regional level is carried out. The causes and consequences of the crisis in the Pension Fund of Ukraine are determined and recommendations for improving the institutional, financial, and economic mechanisms of state management of the pension system of Ukraine are proposed.

One of the main tasks of the state's social policy is to provide material support to the elderly. A person's need for social protection is conditioned by several factors: biological nature of man, peculiarities of working conditions (income level, work and rest mode, etc.), working environment,

relations at work, natural and technological circumstances, as well as many other factors. Therefore, the pension system plays an important role in the process of social protection of the population, and the need for its development and reform is essential.

In every country, pension provision is an integral part of the social policy of a state, which largely characterizes the state's fulfillment of its social purpose and determines the level of stability in society. Pension systems of all countries are in a state of constant reform due to the need to solve problems arising from the existence of many contradictions in the theory and practice of social protection, imbalanced development of the main institutions and resource spheres of society, changes in the socio-demographic structure of the population.

The effective functioning of Ukraine's pension system can be viewed as one of the most difficult tasks for central public authorities in terms of European integration. Imitation and inefficiency of the reforms lead to the deepening of the crisis in the pension system, which encourages the introduction of radical changes that must be consistent with the general concept of administrative and socio-economic reforms and aimed at dramatically improving the lives of the population.

Ключові слова: *соціальна політика; соціальне забезпечення; пенсійне забезпечення; Пенсійний фонд України; недержавний пенсійний фонд; "тінізація" заробітної плати; страхувальник; застрахована особа; страховий стаж; мінімальний страховий внесок.*

Keywords: *social policy; social security; pension provision; Pension Fund of Ukraine; private pension fund; "shadowing" of wages; insured; the insured person; insurance record; minimum insurance premium.*

Актуальність теми

Пенсійне забезпечення – це невід’ємна складова державної соціальної політики, що значною мірою характеризує виконання нею свого соціального призначення й обумовлює рівень стабільності в суспільстві. Пенсійні системи усіх країн світу перебувають у стані постійного реформування, що зумовлено необхідністю вирішення проблем, які виникають внаслідок існування низки протиріч у теорії та практиці соціального захисту населення, незбалансованістю розвитку головних інститутів та ресурсних сфер суспільства, змінами соціально демографічної структури населення.

Дієве функціонування пенсійної системи України є, без перебільшення, чи не найскладнішим із завдань для центральних органів публічної влади в умовах європейської інтеграції. Імітація і недолугість у проведенні реформ призводять до поглиблення кризових процесів в пенсійній системі, що спонукає до упродовження докорінних змін, які повинні бути узгоджені із загальною концепцією адміністративної та соціально-економічної реформ й спрямовані на кардинальне покращення життя населення. Конституція України стверджує, що «Людина», її життя, і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. А звідсила потребує заміни існуюча парадигма функціонування пенсійної системи, що має докорінно змінити і поведінку громадян щодо їхнього забезпечення добробуту при досягненні пенсійного віку. Окрім цього процес європейської інтеграції надзвичайно актуалізує стратегію і тактику розвитку пенсійної системи із урахуванням не тільки європейських, а й світових трендів. Для досягнення поставленої мети вкрай необхідно здійснити ретельне аналізування та узагальнення досліджень науковців та факторів впливу що визначають дану проблему.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми пенсійного забезпечення не є новими і знайшли висвітлення у працях із загальних проблем теорії та практики державного управління і соціальної політики відомих вітчизняних учених В.Бакуменка, В.Слагіна, О.Палій, В.Скуратівського, а з питань: державного пенсійного страхування Б.Зайчука, О.Зарудного, Н.Нарожної, М.Оробчука. Трансформації фінансових механізмів державного управління пенсійною системою та історичного розвитку присвячені праці В.Толуб’яка, Б.Надточія, І.Загорулька, В.Юраха, досвіду розвитку пенсійних систем О.Мелешка, В.Романченка, А.Якиміва, впливу процесу «тінізації» економіки на пенсійну систему Д.Водолажченка та ін. Віддаючи належне важливості проведених досліджень зазначених авторів у формуванні сутності та значимості пенсійної системи в житті суспільства й на нині залишаються проблеми, що є підґрунтям для подальших наукових і практичних досліджень адже право на свободу соціальний захист, безпеку мають основоположне значення для належного функціонування демократичного суспільства.

Не вирішені проблеми

Стаття 46 Конституції України визначає, що її громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на їхнє забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, а також у старості яке гарантується загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням. На превеликий жаль виконання цієї вимоги на практиці не задовольняє більшість населення України. Складна система видів пенсій та їхній обрахунок, зрівнялівка й популізм призводять до негативного ставлення до владних структур держави адже пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги не забезпечують належний рівень життя.

У своєму дисертаційному дослідженні науковець Н.В.Мартиненко сформулювала «комплексний механізм державного управління розвитком пенсійної системи України», що розглядається нею як соціально орієнтована цілісна система функціональних складників, за допомогою яких органи державної влади здійснюють управлінський вплив з метою забезпечення стабільного функціонування пенсійної системи України. З таким підходом неможливо не погодитись адже він визначає майбутню структуру вказаної системи однак ці дослідження, як і багато інших, не враховуються в практичній діяльності органів публічної влади. Суть подальших досліджень полягає передусім в обґрунтуванні місця та ролі державного управління у формуванні напрямів соціальної політики її розвитку й пенсійної системи на сучасному етапі національного державотворення.

Виклад основного матеріалу

Пенсійна система України створювалася не на пустому місці, адже їй передували Англійська взаємодопомога на випадок хвороби, законодавство царської Росії з питань допомоги потерпілим від нещасних випадків на виробництві, а також соціальне страхування СРСР. Саме з 1924 року пенсійним забезпеченням по старості підлягали викладачі вищих навчальних закладів, з 1928 року до них приєдналися робітники текстильної, а з 1929 важкої промисловості та транспорту. Лише у 1932 році в СРСР було запроваджено норми, а з 1936 року Конституційно закріплено пенсійне забезпечення робітників і службовців. Через 20 років був прийнятий Закон «Про державні пенсії», що виплачувалися з державного бюджету, яким вперше закріплено єдину систему пенсійного забезпечення. Водночас вона була відокремлена від соціального страхування, що заперечувало страхову складову пенсійної системи. Майже половина суспільства, що презентували колгоспників та інші верстви населення були позбавлені таких виплат. Колгоспники набули право на пенсію у 1964 році з прийняттям Закону «Про пенсії і допомоги членам колгоспів» але їх розмір вчетверо був нижчим від державних і складав 8-13 крб проти 56 крб. Ця несправедливість була зліквідована лише у 1989 році напередодні розпаду СРСР, що теж прискорило пошук альтернативних коштів в державі для забезпечення фінансування соціальних виплат. Таким кроком було прийняття у 1990 році Законів «Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР» та «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців». Цим був завершений процес створення нової системи пенсійного забезпечення, відокремлення її від державного бюджету та створення окремої фінансово-банківської системи в особі Пенсійного фонду СРСР. Вперше основною умовою призначення і отримання пенсійних виплат по трудових пенсіях стала сплата страхових внесків роботодавцями до Пенсійного фонду та особиста сплата внесків кожним працюючим в розмірі одного відсотка, що в подальшому стало прообразом персоналізованого обліку. Трансформації фінансування виплати пенсій через Пенсійний фонд не передувало, як це бувало зазвичай, широке медійне висвітлення, спостерігався низький рівень організаційної роботи органів центральної та місцевої влади. Більшість з них не розуміли сутності ринкових підходів й змін, а також ролі Пенсійного фонду. В окремих областях формування його структур відбувалось без участі й потуранні місцевих органів влади та зі значним запізнення. Фінансування виплат пенсій в регіонах здійснювалось за рахунок кредитів Держбанку СРСР, що в послідуючому теж негативно вплинуло на стан фінансових ресурсів Пенсійного фонду України, адже при виході України із Радянського союзу кредитні ресурси були списані Держбанком СРСР з рахунків республіканських структур Фонду в односторонньому порядку.

Перед незалежною Українською державою постало питання розроблення власного національного законодавства з пенсійного забезпечення та нової парадигми соціального захисту населення, яка б відповідала ринковим відносинам та забезпечувала належу соціальну захищеність пенсіонерів та сприяла стабілізації макроекономічних показників. Загалом історія Фонду є дуже складною і динамічною.

Так, 21 грудня 1990 року постановою Ради Міністрів УРСР та Ради Федерації незалежних профспілок України створено Українське республіканське відділення Пенсійного фонду СРСР, від чого починає свою історію Пенсійний фонд України. В січні 1991 року сформовано центральний апарат відділення Пенсійного фонду СРСР та його філіали в областях. Пенсії вперше профінансовано з коштів Пенсійного фонду, а не з Державного бюджету. Через рік на базі Українського республіканського відділення Пенсійного фонду СРСР створено Пенсійний фонд України з управліннями в Автономній Республіці Крим, областях та місті Київ, а в липні - в Севастополі. Відсутність фінансового ресурсу зумовила тариф відрахувань на соціальне страхування на рівні 61% від фонду оплати праці. У квітні він зменшився до 37% для всіх підприємств. Такий тариф діяв до липня 1997 року, коли з прийняттям Закону України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» він був затверджений у розмірі 32%. Нове Положення про Пенсійний фонд та перший склад його Правління затверджено у червні 1994 року та утворено місцеві відділи Пенсійного фонду України. До цього функції Фонду виконували уповноважені в областях і районах. Визначено статус Пенсійного фонду як центрального органу виконавчої влади, його посадові особи визнані державними службовцями. У жовтні 1995 року - на законодавчому рівні закріплено обов'язкову реєстрацію платників страхових внесків, а з липня 2002 Фонд отримав функції з призначення та виплати усіх видів пенсій і допомог, що не є властивим для пенсійних фондів.

Початком роботи по створенні пенсійної системи в Україні можна вважати схвалення 5 листопада 1991 року Закону «Про пенсійне забезпечення», за яким національна солідарна пенсійна система започаткувала свій перехід до функціонування на страхових засадах. Тут теж не обійшлося без допущення помилок, оскільки вказаний закон майже дублював раніше діючий союзний. Винятком стало хіба не обдумане та економічно не обґрунтоване й популістське розширення пільгових категорій пенсіонерів, які отримали право дострокового на 5-15 років виходу на пенсію. Законодавець не врахував демографічного чинника, а ухвалення цілої низки так званих «спеціальних законів» для окремих категорій громадян призвело до збільшення у 1,5 рази кількості

пенсіонерів в Україні. (якщо у 1970 р. їх було 8871 тис то у 1991 р. 13084 тис осіб). Окрім працівників окремих галузей важкої промисловості (Списки № 1 і № 2) право на пільгове пенсійне забезпечення набули працівники транспорту, легкої промисловості, лісового і сільського господарства, освіти і медицини, прокуратури, суду, силових структур, державної служби тощо. Значно знижено вік виходу на пенсію учасникам ліквідації аварії на ЧАЕС. При цьому розміри пільгових пенсій у більшості випадків перевищували пенсії за віком. Така ситуація призвела до збільшення видатків на пенсійне забезпечення, що ще більше посилювало фінансову нестабільність ПФУ. З метою подолання такого стану було підвищено тариф страхового збору з підприємств до 61-55,88 відсотка фонду оплати праці, який, правда, «протримався» лише протягом другого кварталу 1992 року. Це в сукупності з такими ж «нововведеннями» в податковій системі призвело до тінізації економіки України і врешті-решт до заборгованості по податках та обов'язкових платежах й виплаті пенсій. З квітня 1992 р. парламент був змушений зменшити ставку відрахувань до Пенсійного фонду до 32 %, але заборгованість з виплати пенсій, яка досягла піку у 1997-1999 роках, вдалося ліквідувати лише у серпні 2000 року. Економічна криза, галопуюча інфляція змусили керівництво держави перейти на вексельні розрахунки по податках й страхових внесках, а виплату зарплати і пенсій у натуральній формі. Окрім цього уряд припинив право ПФУ займатись комерційною діяльністю, що теж вважаємо за негативний крок. Все це призвело до значних заборгованостей по заробітній платі і, як наслідок й пенсій. Виступаючи у квітні 1999 року перед представниками центральних і регіональних ЗМІ, організованої за доручення Президента Л.Кучми, автор статті, який на той час обіймав посаду заступника Голови правління Фонду зазначав, що у першому кварталі 1999 року пенсійний фонд недодержав з державного та місцевих бюджетів й фонду «Чорнобиль» понад 125 млн грн. Лише державний бюджет боргував 106.5 млн грн. Борги по внесках до Фонду сягали понад 5 млрд грн. Як наслідок заборгованість з виплати пенсій складала 2.1 млрд грн, або 2.3 місячної потреби в коштах. Борги наростали як сніговий ком. Якщо в серпні 1998 року вони були у трьох регіонах й складали 15 млн грн, то вже в лютому 1999 - 429.8, а в березні - 493.9 млн грн. Своєчасно виплачувались пенсії лише в Дніпропетровській, Запорізькій, Одеській областях, місті Києві та Севастополі. Як тимчасовий захід Указом Президента України було внесено зміни до Закону України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» та запроваджено, до погашення боргів по виплаті пенсій, додаткові збори на стільниковий зв'язок, відчуження майна, обмін валюти, купівлі і продажу золота, автомобілів тощо. Окремі види цих платежів існують і до нині, хоча боргів по виплаті пенсій немає.

Чи могла бути інша ситуація? Автор статті, який започатковував структуру Фонду на Прикарпатті твердо переконаний що ні. Адже була вибрана «проїдаюча» солідарна система, яка при економічній і фінансовій кризах, тінізації виробництва, різкого росту безробіття і, з іншого боку числа пенсіонерів, не могла забезпечити належного формування коштів Фонду. Окрім цього перманентні вибори, що проводились чи не щороку гальмували прийняття радикальних заходів по реформуванні системи соціального страхування на кшталт економічно розвинутих держав. Як наслідок ми і донині маємо солідарну систему. Дійшло до того, що з вуст окремих високопосадовців чуємо про необхідність ліквідації ПФУ та перекладання обов'язку виплати пенсій батькам на їх дітей. Таким чином, уже впродовж тридцяти років Україна стоїть перед вибором: або докорінно реформувати пенсійну систему, або продовжувати летіти в безодню економічної та соціальної катастрофи. Та чи слід справляти за ПФУ панахиду?

Справедливості ради слід відмітити, що Пенсійний фонд України, як центральний орган виконавчої влади, а створювався він як **«окрема фінансово банківська система»**, за 30 років пройшов великий шлях про що йшла мова вище. Відбулося його становлення, він стало працює незважаючи на економічні та політичні потрясіння в країні. Відбулися позитивні зрушення в солідарній системі: мінімальний розмір пенсії був встановлений на рівні не нижче прожиткового мінімуму для непрацездатних громадян, актуалізовані розміри пенсій шляхом застосування нового показника середньої заробітної плати.

Основними завданнями Пенсійного фонду України були і є: участь у формуванні й реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення та соціального страхування; керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; збір, облік та акумулювання коштів; призначення (перерахунок) пенсій та забезпечення своєчасного і в повному обсязі фінансування й виплати пенсій понад 11 мільйонам пенсіонерам яким призначаються (перераховуються) виплати в межах системи загальнообов'язкового пенсійного страхування, а також пенсії, які призначаються відповідно до спеціальних Законів України. Майже 2,3 мільйони ветеранів війни та 4,6 мільйонів дітей війни щомісяця отримують пенсії і додаткові державні доплати. Фонд регулярно проводить перерахунки пенсій у зв'язку зі зростанням середньої заробітної плати та підвищенням прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб.

Порівняно з 2000 роком видатки на пенсійні виплати 2010 року зросли в 13,5 разів, а їх обсяг до 192,3 млрд гривень. На 2021 рік видатки затверджені в обсязі 498.3 млрд. Де брати ці мільярди ?

Відзначаючи двадцятирічний ювілей ПФУ тодішній Голова правління Б.О.Зайчук зазначав, що Фонд з його територіальними органами є єдиною системою управління коштами загальнообов'язкового пенсійного страхування. Окремі фахівці теж вважають, що прийняття у 2004 році законів про загальнообов'язкове та недержавне пенсійне забезпечення створює трирівневу пенсійну систему. Та чи можна з цим погодитись, чи є це твердження коректним та адекватним? Автор статті переконаний, що ні, адже в цій «системі» відсутні певні суб'єкти управління, зокрема платники внесків та їхні власники, органи справляння й обслуговування, а також певні механізми управління системами. Загалом згідно до Положення Пенсійний фонд України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення персоналізованого обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. На нашу думку пенсійна система це сукупність інституційних, економічних і

організаційних інститутів і норм, метою яких є надання громадянам матеріального забезпечення у вигляді пенсій. Основною складовою поняття «пенсійна система» є саме «система». Етимологічний зміст поняття «система» (від. гр. systema) – це об'єднання самостійних частин (елементів), кожна з яких обов'язково володіє хоча б однією властивістю, що забезпечує досягнення мети всієї системи [1, с. 14]. М.Ріппа вважає, що «пенсійна система за внутрішнім змістом та структурою є складним і специфічним комплексом економічних відносин та фінансових механізмів, за допомогою яких здійснюється формування та використання пенсійних фондів і створюються умови для пенсійного забезпечення відповідних категорій населення» [8, с.45–49].

Визначення пенсійної системи як комплексу відносин є, безумовно, цілком доречним, але, на нашу думку, не повним. Вважаємо, що пенсійна система, як складне та багатогранне явище, окрім комплексу відносин, має містити в собі також відповідні адміністративні інституції (передусім – Пенсійний фонд як цільовий позабюджетний фонд) й інші суб'єкти солідарної та накопичувальної пенсійної системи.

Більш комплексним і науково коректним визнаємо погляд М.Папієва, який стверджує, що «пенсійна система є складним комплексом інститутів, відносин і механізмів, за допомогою яких формуються пенсійні фонди та створюються відповідні умови для пенсійного забезпечення непрацездатного населення» [6, с. 3]. Таким чином, констатуємо, що, доповнюючи погляд М.Ріппи, у зазначеному вище визначенні присутні також поняття «інститути». Крім того, на думку М.Папієва «з функціонального погляду основу пенсійної системи становлять її інститути, які розподіляються на дві групи: перша – це комплекс ідеологічних настанов, принципів, формальних і неформальних правил, правових норм, процедур управління та інформаційних потоків; друга – це сукупність державних і недержавних фондів, об'єднань, інших суб'єктів громадянського суспільства, які забезпечують функціонування пенсійної системи» [6, с. 7-8]. На нашу думку такий підхід є одним із найбільш зважених і науково коректних.

Головна інтегративна роль пенсійної системи на наш погляд, і не тільки, це реалізація у повному обсязі загальнодержавних інтересів у сфері соціального захисту. Науковець Н.В.Мартиненко сформулювала «комплексний механізм державного управління розвитком пенсійної системи України», котрий визначає майбутню структуру організаційно-правового, фінансово-економічного, соціально-мотиваційного, інституціонального та інформаційно комунікаційного механізмів. через сукупність 7 інституціонально взаємопов'язаних блоків:

- перший – цілепокладання включає принципи, цілі, критерії та показники, що характеризують стан пенсійної системи;
- другий – інституціональне забезпечення державного управління розвитком пенсійної системи України;
- третій – комунікаційний, що включає адміністративні, функціональні, інформаційні, координаційні, технологічні та інші зв'язки;
- четвертий – моделювання, що складається з інструментів, способів, методів управління;
- п'ятий – ресурсного забезпечення, що включає адміністративні, фінансові, правові, організаційні, людські, матеріально-технічні та інші ресурси;
- шостий – технологічний, що складається з планування, прийняття рішень, контрольної діяльності, здійснення управлінської діяльності;
- сьомий – забезпечення контролю управлінських рішень із залученням системи громадського контролю. [4, с. 2].

Саме нею пропонується розгляд такого складно організованого системного об'єкта, як пенсійна система, з урахуванням загальнонаукових досліджень з теорії систем, що дає можливість зрозуміти сучасний стан і тенденції розвитку пенсійного забезпечення та страхування на коротко, середньо та довгострокову перспективу. У наукових колах питання про характерні ознаки, сутність та зміст пенсійної системи, а також саме визначення поняття «пенсійна система» наразі залишаються спірними. Визначення термінів «пенсійне страхування» та «пенсійна система» з наведенням кваліфікаційних ознак у законодавстві України взагалі відсутнє. Саме це заперечує існування «єдиної системи».

На наш погляд мова має йти про пенсійну систему України, а не про її складові. Її успішний розвиток можливий тільки за рахунок комплексного й раціонального використання накопиченого наукового багажу та практичного досвіду як власного, так і зарубіжного. Час вимагає нового погляду на сутнісні ознаки термінологічного апарату проблематики дослідження. Потреба у визначенні змісту поняття «пенсійна система» здебільшого виходить із необхідності її реформування відповідно до нових соціальних запитів суспільства та глобальних викликів, зокрема вимог МВФ.

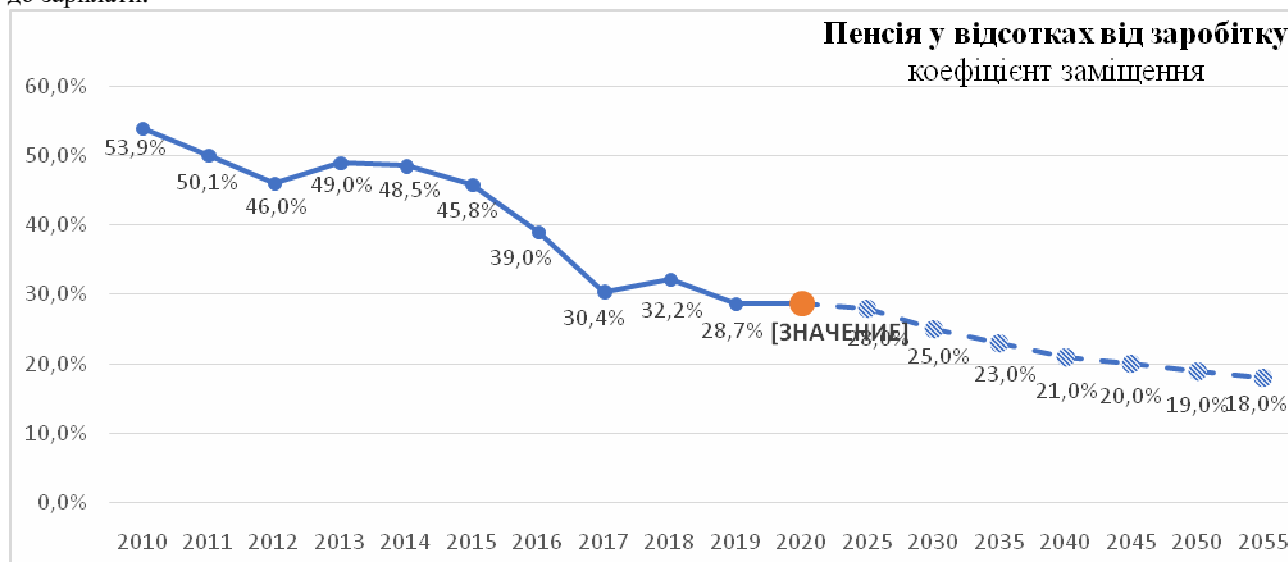
У даному дослідженні сконцентровано увагу формуванню, діяльності та перспективам розвитку і реформування саме пенсійної системи, а не державній соціальній політиці і системі соціального забезпечення.

З цього приводу Н.В.Мартиненко зазначає, що для досягнення успіху у створенні ефективної багаторівневої пенсійної системи, що страхуватиме від багатьох ризиків, необхідні: ретельний аналіз усього комплексу факторів, що обумовлюють дану проблему, і планомірне вирішення ієрархії взаємозалежних завдань, що ведуть до досягнення мети. Разом з тим, як показує практика державного управління розвитком пенсійної системи України, діяльність органів влади демонструє найчастіше його низьку результативність. Певною мірою це пов'язано із відсутністю науково практичної методології здійснення державного управління розвитком пенсійної системи України [4, с. 57].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» система пенсійного забезпечення в Україні складається з трьох рівнів. Перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (далі – солідарна система), що базується на засадах

солідарності й субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду і регулюються 32 законодавчими актами. Загальна кількість пенсіонерів, яка підпадає під дію цих актів, становить понад 11 млн осіб. В її основу закладено принцип солідарності поколінь: нинішнє покоління, яке працює і відраховує внески для виплати пенсій попередньому поколінню, завтра буде отримувати пенсії за рахунок відрахувань майбутнього покоління. По - суті, держава перетворила Пенсійний фонд на великий «грошовий мішок», куди спочатку йдуть всі відрахування з заробітних плат, а потім йде розподіл серед пенсіонерів. Слід зауважити, що органи Пенсійного фонду ведуть чіткий персоналізований облік надходжень страхових внесків (єдиного соціального внеску) кожного українця, у тому числі і особистих, хоча вони йому не повертаються, а використовуються на загальні потреби, що на наш погляд є неправомірним. Тенденція, яка спостерігається в Україні (так само, як і в багатьох країнах), досить сумна. Демографічний прогноз та економічні розрахунки свідчать про те, що якщо систему не змінити, то в майбутньому з'являться дуже високі ризики того, що пенсійних внесків працюючих людей не буде достатньо для того, щоб забезпечувати виплату пенсій пенсіонерам. В умовах старіння населення, змінюється співвідношення працездатних і пенсіонерів. Сумарних відрахувань стає недостатньо для збереження рівня пенсій, їх розмір знижується за рахунок «запізнілої» індексації і коефіцієнт заміщення (відношення розміру пенсії до розміру заробітної плати) - знижується. Також присутній ризик «політичного популізму», коли призначення та/або збільшення пенсій здійснюється без визначення джерел їхнього довгострокового фінансування. Маємо «яскраві» приклади з пенсіями «чорнобильців» чи підвищеннями до пенсій «дітям війни», суддям, військовослужбовцям тощо, коли законодавчі акти про їх встановлення приймалися без урахування реальних фінансових можливостей держави, що в кінцевому випадку призводить до боргів і тривалих судових процесів.

За свідченням очільниці Мінсоцполітики (Facebook сторінка 4.06.ц.р). Лазебною солідарна система не забезпечує гідне життя на пенсії й підтвердила свої слова даними таблиці, що характеризує пенсію у відсотках до зарплати.



Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління Київської школи економіки підготував дослідження щодо ефективності соціальних виплат і послуг, які надаються громадянам України. У межах дослідження було проаналізовано 113 нормативних актів, якими передбачена соціальна підтримка для осіб з інвалідністю, малозабезпечених родин, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, сімей з дітьми та пенсіонерів. Це дало змогу чітко побачити дисбаланс у підтримці різних категорій. Особи з інвалідністю мають право на майже 100 видів соціальної підтримки. Проте така кількість пільг і виплат не надає ефективного соціального захисту: багато з них є фрагментованими, а деякі – застарілі (наприклад, першочергове право на вступ до кооперативу чи купівлю товарів підвищеного попиту, зокрема холодильника, телевізора, меблів). Малозабезпечені сім'ї мають право на 16 видів допомог. Водночас вона, через складний механізм обрахунку сукупного доходу, має надзвичайно низьке охоплення домогосподарств. Така ситуація зумовлена ще й тим, що розмір допомоги безпосередньо пов'язаний з рівнем затвердженого прожиткового мінімуму для окремих категорій громадян, який є нижчим від фактичного. Ключові висновки з нього мають стати для публічної влади основою процесу бюджетування соціальної підтримки населення у 2022 році й допоможуть в підготовці законодавчих змін у системі соціального захисту - зазначила заступник керівника офісу Президента Юлія Соколовська.

Другий рівень - накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Вона базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді або у відповідних недержавних пенсійних фондах суб'єктах другого рівня системи пенсійного забезпечення та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах і в порядку, передбачених законом. Загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення полягає в тому, що частина внесків у Пенсійний фонд України буде направлена в державний Накопичувальний пенсійний фонд України. Внески будуть мати персоналізований характер і обліковуватися на індивідуальних пенсійних рахунках і будуть їхньою власністю. Кошти інвестуватимуться в економіку України з метою їхнього захисту від інфляції, одержання інвестиційного доходу, забезпечення потреб держави в джерелах фінансування

довгострокових інвестиційних проектів. Все це повинне сприяти загальному економічному зростанню країни. Проблемою тут може стати відсутність перспективних галузей в які можливо інвестувати кошти, а також управління активами. Управляючі органи повинні діяти із дотриманням законодавчо встановлених обмежень щодо напрямків інвестування, забезпечувати захист інтересів громадян і стабільного збільшення їх коштів. Скористатися ними стане можливим при досягненні пенсійного віку або, в окремих випадках (наприклад, у випадку інвалідності), раніше цього терміну. Виплати з Накопичувального пенсійного фонду України будуть здійснюватися додатково до солідарної пенсії довічно або одноразово. Запровадження вказаного рівня можливе лише за формування необхідних економічних передумов й створення налагодженої і ефективної системи державного нагляду та регулювання у цій сфері, а також необхідної інфраструктури. Законодавець передбачив, що у разі бажання обов'язкові пенсійні заощадження з Накопичувального фонду можливо перевести до обраного недержавного пенсійного фонду (тобто на третій рівень). Це дозволить застрахованим особам самостійно вирішувати, яка інвестиційна політика є найбільш прийнятною для інвестування їхніх пенсійних заощаджень, а отже активно впливати на розміри пенсійного забезпечення. Впровадження другого рівня було передбачено в 2011 році, а його початок з року, досягнення бездефіцитності Пенсійного фонду. Разом з тим, ми спостерігаємо, що загальний дефіцит Пенсійного фонду в 2011 році склав 17,8 млрд, 2012 - 27,2, 2013 - 21,8, у 2014 18,1, а у 2021- 21.7 млрд грн [9].

Як і попередня, ця система має свої ризики адже економіка носить циклічний характер, а в умовах кризи накопичення можуть знецінюватися за рахунок переоцінки ринкової вартості цінних паперів. Учасники накопичувальної пенсійної системи беззахисні перед «ринковим ризиком» і інфляцією.

Третій рівень складає система недержавного пенсійного забезпечення, що створена для формування додаткових пенсійних накопичень за рахунок добровільних внесків фізичних осіб і роботодавців. Недержавне пенсійне забезпечення, як передбачено законодавством, здійснюється:

- недержавними пенсійними фондами (НПФ) шляхом укладення пенсійних контрактів між адміністраторами пенсійних фондів та вкладниками таких фондів;
- страховими організаціями шляхом укладення договорів страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника фонду;
- банківськими установами шляхом укладення договорів про відкриття пенсійних депозитних рахунків для накопичення пенсійних заощаджень у межах суми, визначеної для відшкодування вкладів Фондом гарантування вкладів фізичних осіб.

Недержавні пенсійні фонди багатьох країнах світу є одним з основних інструментів для підвищення рівня пенсійного забезпечення населення. Це фінансові установи, призначені для накопичення коштів на додаткову недержавну пенсію та здійснення пенсійних виплат учасникам фонду. Учасники НПФ - це особи, на користь яких сплачуються пенсійні внески до НПФ, а вкладники - особи, які здійснюють такі внески (самі учасники, їх роботодавці, професійне об'єднання або члени сім'ї).

Вони створюються, провадять діяльність і ліквідовуються згідно з Законом України «Про недержавне пенсійне забезпечення». НПФ має статус неприбуткової установи, тобто не має на меті одержання прибутку для його подальшого розподілу між засновниками фонду. Весь отриманий фондом інвестиційний дохід розподіляється тільки між його учасниками. Такі фонди можуть бути трьох видів: корпоративні, професійні та відкриті. Питання щодо участі в НПФ як для громадян, так і для роботодавців є справою добровільною. Додаткову недержавну пенсію можна одержувати поряд з державною, а її розмір визначається, виходячи з суми накопичених коштів учасника, яка залежить від розміру пенсійних внесків, терміну їх накопичення та розподіленого інвестиційного доходу.

Десять років тому на ринку недержавного пенсійного забезпечення розпочався бум. НПФ створювали роботодавці для своїх співробітників, професійні об'єднання - для своїх членів, з'являлися відкриті фонди для всіх. Очікування багатьох засновників зазнали краху, тому більшість фондів зараз в "замороженому" стані. Обпеклися й учасники фондів, що втратили свої заощадження [7].

Перший і другий рівні «системи» пенсійного забезпечення в Україні становлять систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, а другий і третій рівні «системи» пенсійного забезпечення - систему накопичувального пенсійного забезпечення [5, с. 228].

Роль держави у функціонуванні пенсійних систем в розвинутих капіталістичних державах зводиться до формування і вдосконалення нормативно-правової основи діяльності пенсійних інститутів, створення необхідних умов для дії даної системи на практиці. Що стосується нашої держави то на сьогодні й найближчу перспективу головним завданням залишається забезпечення фінансової стійкості пенсійної системи та її адаптації до мінливих викликів сьогодення. Нині видатки пенсійного фонду покриваються власними доходами в межах 60 %.(2019 р -57.8, 2021 - 65.8%). В Івано-Франківській області в першому півріччі п.р. він склав 65.7 %, а дефіцит коштів 325.5 млн грн [3].

Ліквідацію загроз фінансової стійкості можливо здійснити за рахунок збільшення власних доходів ПФУ шляхом економічного зростання економіки і на цій основі скорочення безробіття та росту заробітної плати. Суттєвою проблемою залишається тіньовий сектор та несплата (борги) ЄСВ, відшкодування пільгових пенсій. На Івано-Франківщині ці борги обчислюються у понад 521 тис грн.

Держава повинна забрати з ПФУ не властиві йому функції та повністю компенсувати за рахунок державного бюджету видатки по виплаті пенсій і допомог, що прийняті з політичних і популістських міркувань, а також тих виплата яких є прямим її обов'язком (пенсії військовослужбовцям, суддям, чорнобильцям, соціальні пенсії тощо). Що стосується розміру пенсій та ліквідації зрівнялівки то на наш погляд за рахунок бюджету повинен виплачуватись усім громадянам, що отримують трудові пенсії, (це понад 8 млн

осіб) щомісячно мінімальний розмір пенсії, а не проводити різного роду доплати і перерахунки. Для Прикарпаття де трудові пенсії отримує понад 306 тис осіб це обраховується у 541 тис грн на місяць. Другою складовою була б пенсія з врахуванням стажу і розміру страхових внесків. За таких умов середня трудова пенсія Прикарпаття склала б 3930 грн при сьогоднішній 2161 грн. Цей розмір можливо збільшити за рахунок добровільного пенсійного страхування.

У свій час ПФУ було передано функції по призначенню і виплаті пенсій та ліквідовано такі служби в мінсоцполітики та міноборони однак витрати на адміністрування які складають понад 5 млрд у рік покладені на ПФУ. Окремою темою дослідження є плата Укрпошти по доставці і виплаті пенсій, надання ПФУ позик на касовий розрив з Єдиного казначейського рахунку. У свій час це вирішувалося Поштово-Пенсійним банком «Аваль».

Висновки

Наведене дає підстави стверджувати, що в реалізації основних функцій державної пенсійної політики існують два принципово відмінні фінансові механізми: розподільчий та накопичувальний, а стратегічною метою реформ у сфері пенсійного забезпечення України є створення засад соціальної справедливості і забезпечення дотримання єдиного принципу при визначенні пенсій для всіх громадян – тривалості страхового стажу і розміру сплачених страхових внесків, що характеризує їхній особистий вклад в суспільний розвиток. Скорочення, а в перспективі й ліквідація дефіциту Пенсійного фонду України слід розглядати як тактичну ціль. Намагання відмінити пенсійну систему і її реформу ми розглядаємо як непрофесійні й популістські кроки, адже покращення соціального захисту пенсіонерів воно не дасть.

Для реформи пенсійної системи України характерні непослідовність і циклічність, залежність від низької результативності реформ у політичній, економічній та соціальній сферах. Метою державного управління пенсійним забезпеченням є: проведення єдиної та ефективної державної політики у цій сфері; забезпечення реалізації прав громадян на пенсійне забезпечення; створення умов для ефективного функціонування та розвитку загальнообов'язкового державного та недержавного пенсійного страхування; забезпечення дотримання суб'єктами системи пенсійного забезпечення вимог законів, інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у ній; адаптація системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування до міжнародних стандартів. Негативний вплив справляють невисока для більшості зайнятого населення заробітна плата, великі обсяги тіньових виплат. Система обов'язкового пенсійного страхування не збалансована між страховими внесками й пенсійними виплатами, а розмір пенсії не відповідає трудовому внеску людини. існують значні системні недоліки у пенсійному законодавстві, що створюють глибокий дисбаланс між пенсійними виплатами, призначеними за нормами універсального та спеціального законодавства. Загальна тенденція всіх реформ пенсійних систем європейських країн – це поступовий перехід від зрівняльних систем до індивідуально-накопичувальних, які засновані на принципах особистої відповідальності за своє матеріальне забезпечення в старості і на капіталізації тих коштів, які працівник надає пенсійним фондам. Однак, державні «солідарні» схеми продовжують існувати, хоча і в значно скороченому вигляді. Справляти панахиду по ПФУ зарано. Законодавчій та виконавчій владі слід подбати про фінансові ресурси держави, що в сою чергу стане запорукою виконання соціальної політики держави.

Література.

1. Буряченко О.Є. Пенсійна система в Україні: історія становлення і теоретичні засади розвитку на сучасному етапі національного державотворення: дис. канд. наук з держ. упр. Одеса, 2017. 252 с.
2. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : навчальний курс / Б.О.Зайчук, О.Б.Зарудний, С.Б.Березіна, В.Т.Александров та ін. – К. : НВП “АВТ”, 2004. – 256 с.
3. Звіт головного управління ПФУ в Івано-Франківській обл. на 01.07.2021, форма №2 ПФ (бюджет)
4. Мартиненко Н.В. Механізми державного управління розвитком пенсійної системи України. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Київ : НАДУ, 2017. Вип. 4/2017.
5. Назарова Г.В. Нова пенсійна система в Україні / Г.В. Назарова, С.Ю. Гончарова, О.О. Тарасенко. – Х. : Ксилон, 2008. – 228 с.
6. Папієв М. М. Реформування пенсійної системи в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / М.М. Папієв ; НАН України, Ін-т демографії та соц. дослідж. – К. 2004.
7. Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації. Кол. монографія / За ред. Е.М. Лібанової. К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, 2010. 270 с.
8. Ріппа М.Б. Порівняльна характеристика світових систем пенсійного забезпечення і страхування / М.Б. Ріппа // Світ фінансів. – 2007. – №1 (10).
9. Теслюк С.А. Дис.досл. Фінансові ресурси недержавних пенсійних фондів в Україні. Львів, 2018.

References.

1. Buriachenko, O.Ye. (2017), “Pension system in Ukraine: history of formation and theoretical bases of development at the present stage of national state formation”, Abstract of Ph.D. dissertation, Odesa, Ukraine, P. 252.
2. Zaichuk, B.O. Zarudnyi, O.B. Berezina, S.B. Aleksandrov, V.T. and others (2004), *Zahalnooboviazkove derzhavne pensiiine strakhuvannia: navchalnyi kurs* [Compulsory state pension insurance: training course], NVP “AVT”, Kyiv, Ukraine, P. 256.
3. Report of the main department of PFC in Ivano-Frankivsk region. on 01.07.2021, form №2 PF (budget).

4. Martynenko, N.V. (2017), "Mechanisms of state management of the development of the pension system of Ukraine", *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*, Vol. 4.
5. Nazarova, H.V. Honcharova, S.Yu. and Tarasenko, O.O. (2008), *Nova pensiina systema v Ukraini* [New pension system in Ukraine], Ksylon, Kh., Ukraine, P. 228.
6. Papiiev, M. M. (2004), "Reforming the pension system in Ukraine", Ph.D. Thesis, NAN Ukrainy, In-t demohrafii ta sots. Doslidzh, Kyiv, Ukraine.
7. *Pensiina reforma v Ukraini: napriamy realizatsii. Kol. Monohrafiia* [Pension reform in Ukraine: directions of implementation. Collective monograph], Ed. E.M. Libanovoi, In-t demohrafii ta sotsialnykh doslidzhen im. M.V.Ptukhy NAN Ukrainy, 2010, Kyiv, Ukraine, P. 270.
8. Rippa, M.B. (2007), "Comparative characteristics of world systems of pension provision and insurance", *Svit finansiv*, vol.1 (10).
9. Tesliuk, S.A. (2018), *Finansovi resursy nederzhavnykh pensiinykh fondiv v Ukraini: Dys.dosl.* [Financial resources of private pension funds in Ukraine: Dissertation research], Lviv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 05.08.2021 р.