

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 1.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.1.13>

УДК 351.08

Я. В. Парфьонов,

аспірант кафедри публічної політики, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6851-8290>

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Ya. Parfonov,

Postgraduate student of the Department of Public Policy, Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv

ANALYSIS OF MECHANISMS TO ENSURE THE PENSION SYSTEM IN FOREIGN COUNTRIES: EXPERIENCE FOR UKRAINE

В статті автором здійснено аналіз механізмів забезпечення пенсійної системи в зарубіжних країнах, зокрема в таких країнах, які є членами Європейського Союзу. На думку автора, під пенсійною системою науковці та практику розуміють організаційно-правові форми створення і функціонування системи забезпечення пенсійними виплатами непрацездатних осіб у тій чи іншій країні, використовуючи для цього будь-який тип пенсійних систем – розподільчу, накопичувальну чи змішану.

2
Велике значення автор приділяє організаційно-правового механізму забезпечення пенсійної системи, розкриваючи його особливості на засадах принципів історизму та солідаризму. Це сприяє розкриттю історії створення перших пенсійних фондів або схем, планів, які виникли задовго до впровадження доктрин соціального страхування, засновником якої є Бісмарк, та соціального забезпечення, автором якої є Беверіджа.

Автор наводить приклади створення перших соціальних планів великими промисловими підприємствами для забезпечення своїх працівників грошовими виплатами на випадки, коли ті вже не зможуть працювати по віку чи з інших причин. Історія свідчить, що такі пенсійні плани фактично фіксували певні права працівників на майбутні виплати за дотримання ряду умов, наприклад, трудового стажу, віку тощо, а не лише склалися лише з грошових внесків, й отримали назву – «пенсійні схеми з визначеними виплатами».

В статті застосовується принцип наступності для розкриття умов реалізації соціальних послуг у формі групових полісів страхування пенсій для малого та навіть середнього бізнесу. Це забезпечило створення нормативно-правового та фінансово-економічного механізмів забезпечення системи пенсійними виплатами непрацездатних осіб. Лише пізніше почала застосовуватися система встановлених внесків, коли роботодавцем сплачувався певна сума страхових внесків без взяття будь-яких гарантій щодо майбутніх виплат, що посилювало роль страховиків у приватних пенсіях. В майбутньому ключовою ставкою за такого підходу було здійснення виплат за рахунок корпоративного пенсійного забезпечення, що задовольняло державне регулювання соціального забезпечення населення держави. Досвід зарубіжних країн є цікавим для України й корисним у подальшому використанні в умовах ринкових відносин.

In the article, the author analyzes the mechanisms for ensuring the pension system in foreign countries, in particular in those countries that are members of the European Union. According to the author, under the pension system, scientists and practitioners understand the organizational and legal forms of creating and operating a system for providing pension payments to disabled persons in a particular country, using any type of pension systems for this - distributive, funded or mixed.

The author pays great attention to the organizational and legal mechanism for ensuring the pension system, revealing its features based on the principles of

historicism and solidarism. This contributes to the disclosure of the history of the creation of the first pension funds or so-called schemes, plans that arose long before the introduction of the doctrines of social insurance, of which Bismarck was the founder, and social security, of which Beveridge was the author.

The author gives examples of the creation of the first social plans by large industrial enterprises to provide their employees with cash payments in cases when they can no longer work due to age or other reasons. History shows that such pension plans actually fixed certain rights of employees to future payments for meeting a number of conditions, for example, seniority, age, etc., and not only consisted of cash contributions, and were called “defined benefit pension schemes”.

The article uses the principle of continuity to disclose the conditions for the implementation of social services in the form of group pension insurance policies for small and medium-sized businesses. This ensured the creation of regulatory, financial and economic mechanisms for providing the system with pension payments for disabled persons. It was only later that the defined contribution system began to be applied, when a certain amount of insurance premiums was paid to the employer without taking any guarantees about future payments, which strengthened the role of insurers in private pensions. In the future, the key stake of this approach was the implementation of payments from corporate pensions, which satisfied the state regulation of the pension system of the population of the state. The experience of foreign countries is interesting for Ukraine and useful for further use in the conditions of market socio-economic relations.

Ключові слова: механізми забезпечення, організаційно-правовий, нормативно-правовий, соціальні доктрини, пенсійні системи, зарубіжні країни.

Key words: security mechanisms, organizational and legal mechanism, regulatory and legal mechanism, social doctrines, pension system, foreign countries.

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Створення ефективної державної системи регулювання в Україні пенсійних виплат, що може вплинути на рівень благополуччя мільйонів найбільш уразливих людей, зумовлені багатьма факторами. Серед них особливого значення має дотримання міжнародних правових стандартів у сфері пенсійного забезпечення та запровадження позитивного досвіду розвинених демократичних країн, де пенсійна система вже працює і дає позитивні

результати.

Європейською соціальною Хартією, яка набула чинності в 1965 р., встановлено право всіх працівників та осіб-утриманців на соціальне забезпечення, що зобов'язує Договірні Сторони встановлювати або підтримувати системи соціального захисту на задовільному рівні, прагнути до поступового підвищення їх рівня [1]. Статут сформулював найважливіші умови, в яких опиняється людина, щодо забезпечення реалізації її соціальних прав, створення нормальних умов для проживання. Зрозуміло, що ефективність реалізації державами-учасницями зобов'язань щодо права людини, викладених у Хартії, визначаються не стільки особливістю національної діяльності їх урядів, а наявними можливостями матеріальних ресурсів.

Загалом, міжнародні стандарти зарубіжних демократичних країн відіграють значну роль у дотриманні правових стандартів у сфері пенсійного забезпечення в Україні, а також у розробці відповідних стандартів та рекомендацій для країн колишнього СРСР з врахуванням їх національних особливостей. Об'єктивна розробка цих рекомендацій і стандартів є соціальним скороченням напруги та створення умов для суспільного демократичного розвитку. Такий досвід зарубіжних країн є для України цікавим та корисним у подальшому використанні в умовах ринкових відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальними питаннями соціальної відповідальності, включаючи імплементацію міжнародних стандартів, присвячено науковій праці Саприкіної М. А., Охріменко О. О., Іванової Т. В., Орлової Н. С., Харламової А. О., Мінц О. Ю. та багатьох інших українських учених. Ґрунтовні дослідження, пов'язані із реформуванням національної пенсійної системи, у т.ч. недержавним пенсійним забезпеченням, містяться у працях Міщук Г. Ю., Шишкіної О. О., Зубик С. П. тощо.

Багатоаспектні дослідження механізмів правового регулювання пенсійної системи в різні часи аналізували Н. Бунге, К. Гротт, Я. Козельський, В. Коркунов, Ф. Салтиков, І. Тарасов та ін. На межі ХІХ та ХХ ст. правове регулювання цієї сфери опинилось у центрі уваги теоретико-правової думки. К. Безменовим, В. Гагиним, С. Гогелем, завдяки яким розроблено систему

правових категорій, що дозволила здійснити аналіз пенсійної сфери.

Значний внесок у розвиток пенсійного забезпечення здійснили науковці ХХ ст. В. Андреев, Є. Астрахан, М. Баглай, К. Бадигін, В. Борейко та ін. Аналізуючи їх наукові праці, слід зауважити, що в радянські часи розробка питань державного регулювання пенсійної сфери мала своїм підґрунтям марксистсько-ленінську теорію, яка заважала об'єктивному аналізу цього питання, тобто «напрямок дослідження диктувався потребою в «подавленні» колишніх панівних класів та соціальній підтримці «дружніх класів» [1].

Лиш з початком реформ у незалежній Україні отримує міцний імпульс розробка проблеми організаційно-правових засад державного регулювання пенсійного забезпечення. У цей період питання державного регулювання пенсійного забезпечення висвітлювалися у роботах таких вчених як Н. Бахмач, О. Бевзенко, Н. Болотіної, Т. Гарасиміва, В. Грушка, І. Гуменюк, Т. Дідковської, О. Зайчук, М. Ждана, М. Клапківа, М. Клемпарського, Т. Кравчук, О. Машкова, С. Прилипка, С. Сивак, І. Сироти, Б. Сташківа, Б. Стичинського, А. Якиміва та ін.

Отже, здійснюючи аналіз механізмів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення, слід більш детально зупинитись на визначенні об'єкта зазначеного державного регулювання, його правовій природі та особливостях.

Формулювання цілей статті.

Мета статті: проаналізувати механізми забезпечення пенсійної системи в зарубіжних країнах з метою подальшого використання в умовах ринкових відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження

2. Організаційно-правовий механізм забезпечення пенсійної системи

Перші пенсійні фонди (схеми, плани) почали виникати ще за довго до того, як були запроваджені системи соціального страхування (доктрина Бісмарка), а згодом, соціального забезпечення (доктрина Беверіджа). Як правило, плани створювалися великими промисловими підприємствами для забезпечення своїх працівників грошовими виплатами на випадки, коли ті вже не зможуть працювати по віку чи з інших причин. Такі пенсійні плани

склалися не лише з грошових внесків, а фактично фіксувалися певні права на майбутні виплати за дотримання ряду умов (трудового стажу, віку тощо), а пізніше отримують назву – «пенсійні схеми з визначеними виплатами». Основним недоліком для працівника було те, що якщо він втрачав роботу або змінював роботодавця, то втрачав і права на пенсію, навіть і тоді коли він теж вносив пенсійні внески до плану (таке право для працівників виникне трохи згодом). З іншої сторони такі пенсійні плани спонукали працівників бути лояльними до роботодавця.

В англомовних країнах основні залізниці, газові підприємства, банки та страхові компанії разом із муніципальними органами влади запровадили пенсійні плани вже до кінця дев'ятнадцятого століття. Перед першою світовою війною третина британських найманих працівників були охоплені пенсійними планами. У Німеччині приватні пенсійні фонди були засновані в 1858 році компанією 1858 році компанією «Krupp», в 1872 році – «Siemens», в 1879 році – «BASF» і т.д [2].

Найбільші корпоративні пенсійні фонди за розмірами пенсійних активів, що зареєстровані на теренах Європи, наведені на рис. 1. Деякі з них з понад 100-літньою історією існування. Для порівняння додано два найбільші українські корпоративні НПФ (КНПФ НБУ та КНПФ «Укрексімбанк»). Очевидно, що обсяги пенсійних коштів в наших фондах просто мізерні в порівнянні з європейськими гігантами.

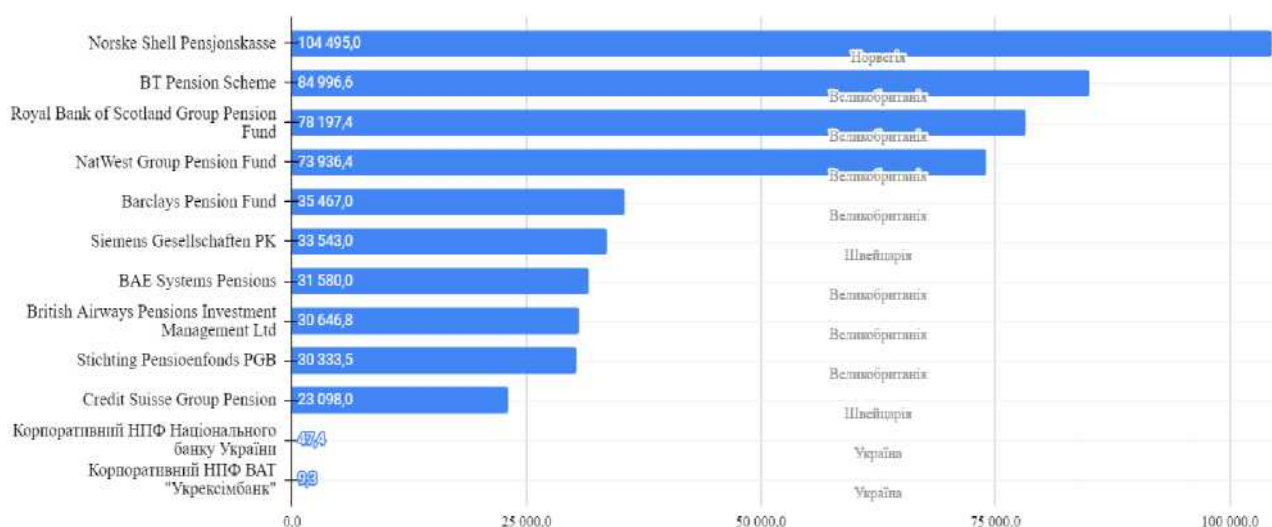


Рис. 1. Найбільші корпоративні пенсійні фонди в країнах Європи за обсягами пенсійних активів, млн дол. США

Таким чином, організаційно-правовий механізм з розвитком суспільно-владних відносин зазнав суттєвих змін.

2. Нормативно-правовий механізм забезпечення пенсійної системи

Пенсійні системи в літературі класифікуються за [2]:

- суб'єктом здійснення пенсійного забезпечення – державна, корпоративна, індивідуальна;
- формою (типом) – накопичувальна, розподільча, змішана;
- наявністю страхування – страхова, нестрахова;
- рівнем охоплення – загальна, обмежена;
- методом фінансування – нефондована, фондована (накопичувальна), змішана;
- джерелами фінансування – державна, професійна, особиста; – метою – для боротьби з бідністю чи забезпечення гідного рівня життя;
- моделями пенсійного забезпечення – модель Бісмарка, модель Беверіджа, приватно-корпоративна модель.

У рекомендаціях МОП пенсійні системи розглядаються як трьохелементні:

– *перший рівень*: мінімальні пенсії, які спрямовані на попередження бідності для всіх, без винятку, категорій населення, але з перевіркою реальної нужденності (малозабезпеченості). При цьому фінансування першого рівня можливо як за рахунок страхових внесків застрахованих осіб і їх роботодавців, так і безпосередньо за рахунок загальних податкових надходжень державного бюджету. Мінімальні пенсії підлягають обов'язковій індексації з метою забезпечення їх актуальної купівельної спроможності;

– *другий рівень*: обов'язкові державні розподільчі пенсії, засновані на страхових принципах, які повинні забезпечити адекватність розміру пенсії втраченому заробітку (коефіцієнт заміщення). Цей рівень пенсії мусить повністю індексуватися для підтримки принципу адекватності втраченому заробітку;

– *третій рівень*: накопичувальна схема з установленими внесками передбачає можливість приватного управління пенсійними зобов'язаннями і

повинна доповнювати державні пенсійні програми для окремих категорій громадян, тобто може не носити всезагального охоплення. Цей компонент включає професійні, а також індивідуальні пенсійні схеми.

Основним недоліком для працівника було те, що якщо він втрачав роботу або змінював роботодавця, то втрачав і права на пенсію, навіть і тоді коли він теж вносив пенсійні внески до плану (таке право для працівників виникне трохи згодом). З іншої сторони такі пенсійні плани спонукали працівників бути лояльними до роботодавця.

З розвитком приватних пенсійних фондів стало очевидним про необхідність створення резервів для фінансування майбутніх пенсій, насамперед для досягнення цілей розумного обліку. Ці резерви в англосаксонському світі зазвичай мали форму довірених фондів – окремих юридичних осіб (автономні фонди), тоді як у низці інших країн, наприклад у Німеччині, застосовувалася система книжкових резервів. У Франції законодавство 1895 року вимагало відокремлення коштів, зібраних для покриття пенсійних витрат, від активів роботодавця, щоб захистити ці кошти від претензій кредиторів у разі банкрутства роботодавця. Декрет 1935 року передбачав необхідність проведення технічної інвентаризації пенсійних фондів для підтвердження їх фінансового стану, який повинен був бути достатнім виконання взятих зобов'язань.

Резерви формувалися на підставі актуарних розрахунків. Перші актуарні методи (*метод Кінга*) були описані в підручнику Лондонського інституту актуаріїв (1895 р.). Цей метод ще використовується і сьогодні та відомий як *метод сукупних витрат (АЕСМ)* [2].

У той же час приватні пенсійні фонди поступово поширювалися на працівників все менших підприємств, для яких створення резервів на підставі актуарних розрахунків було заскладним і затратним механізмом. Страховики змогли запропонувати свої послуги, зокрема у формі групових полісів страхування пенсій. Такий механізм фінансування краще підходив для малого та навіть середнього бізнесу. Все частіше почала застосовуватися система встановлених внесків, коли роботодавцем сплачувався певна сума страхових

внесків без взяття будь-яких гарантій щодо майбутніх виплат, а не система⁹ визначених виплат, що ще більше посилювало роль страховиків у приватних пенсіях [2].

В європейських країнах фактично утворилася трирівнева пенсійна система. Перший рівень – це були державні пенсійні схеми з визначеними виплатами або ж розподільчі пенсійні програми на основі солідарного фінансування за рахунок так званих податків на заробітну плату. Другий рівень – це пенсійні схеми, які фінансувалися роботодавцями та управлялися приватними компаніями. Такі схеми були частиною трудових договорів (галузевих угод) і мали добровільний або квазі-обов'язковий характер. Тобто коли законодавством країни передбачалося наявність у галузевій угоді положень щодо створення пенсійної схеми. Наприклад, Данія, Нідерланди, Фінляндія квазі-обов'язкові схеми професійного пенсійного забезпечення. Фактично другий рівень став тим самим корпоративним пенсійним забезпеченням, або ще його називають професійним пенсіями, що забезпечувало додаткові пенсії до державних.

Третій рівень полягав в індивідуальних пенсійних планах, в яких особа брала участь на добровільних засадах [3].

Але такий поділ пенсійної системи на рівні з часом ставав все більш умовним. Виникали випадки так званої гібридизації між рівнями. У Великій Британії, наприклад, з 1986 року відбувався частковий перехід від першого рівня до другого, і паралельно від другого рівня до третього. Закон про соціальне забезпечення 1986 року дозволяв найманим працівникам обирати відповідну персональну пенсійну схему (APP, *Appropriate personal pension*) замість другої державно пенсії (*State Second Pension* або «SERPs») або пенсійної схеми роботодавця. Наявні статистичні дані показали, що близько 5 мільйонів працівників обрали APP, майже всі зі страховими компаніями [2].

Необхідність кар'єрної мобільності, без сумніву, стала причиною переходу від другого рівня до третього рівня, що вже відбулося у Великобританії та починає відбуватися в інших країнах. Цей самий фактор також спричинив перехід від пенсійних схем із визначеною виплатою до схем із

встановленими внесками (розподіл пенсійних схем за їх видами в розрізі країн ЄС, у яких зміна роботодавця не становить проблеми. Крім того з'явилося краще розуміння інвестиційних методів, які дають змогу захиститися накопичені кошти на пенсійних рахунках від інфляції, тому система встановлених внесків знову стала привабливою, на відміну від періодів високої інфляції та стабільної зайнятості, які були характерні для 1950-х і 60-х років.

3. Фінансово-економічний механізм (інвестиційний) забезпечення пенсійної системи

Роботодавці та наймані працівники все частіше вважають, що найкраща система – це та, у якій внески як роботодавця, так і працівника становлять фіксований відсоток від заробітної плати та капіталізуються з часом, і можуть легко передаватись від одного роботодавця до іншого протягом усієї кар'єри особи [2].

Отже у більшості європейських країн спостерігається новий інтерес до додаткових пенсійних планів із визначеними внесками, зокрема і через зростаючу вагу нормативних актів, насамперед спрямованих на пенсійні схеми, де роботодавці взяли на себе зобов'язання щодо конкретних пенсійних виплат, тобто схеми з визначеною виплатою. Також слід відмітити певну тенденцію до зближення нормативних актів, що застосовуються до приватних пенсійних фондів.

Старіння населення Європи збільшувало тиск на пенсійні системи, що призвело до нових реформ, щоб зробити їх більш стійкими в майбутньому. Очікувано, що державні пенсійні виплати (відомі як пенсії першого рівня) ставатимуть все меншими і швидше за все забезпечуватимуть лише базові потреби. Щоб підтримати пенсійні доходи, Європейська комісія заклала у Білій книзі про пенсії 2012 року вимогу створити більше можливостей для здійснення громадянами заощаджень на додаткову пенсію на надійних і вигідних умовах.

У Звіті про достатність пенсій Європейської комісії та Комітету соціального захисту до додаткового пенсійного забезпечення віднесено професійні пенсійні схеми, які пов'язані з трудовими відносинами або

професійною діяльністю, засновані одним або кількома роботодавцями¹¹, галузевими асоціаціями або соціальними партнерами спільно, а також схеми персонального пенсійного забезпечення, що базуються на індивідуальному договорі пенсійних накопичень між вкладником і постачальником фінансових послуг. Роботодавець може робити внески до персональної пенсійної системи свого працівника [4].

На рівні ЄС існують обмежені компетенції щодо пенсійних систем, оскільки вони здебільшого визначаються державами-членами. Ринок додаткових пенсій здебільшого обслуговується страховими компаніями, а деякі надаються професійними пенсійними фондами та компаніями з управління активами. Слід зауважити, що деякі країни-члени майже мають незначні додаткові пенсійні заощадження, інші мають більш жваві ринки зі значними заощадженнями. Згідно з оцінкою впливу Комісії, ринок професійних пенсій в ЄС оцінюється приблизно в 7,5 трильйонів євро, персональних пенсій - в 0,7 трильйона євро [5].

У ЄС діє близько 125000 професійних пенсійних фондів. Вони володіють активами на суму 2,5 трильйона євро від імені близько 75 мільйонів громадян, що становить 20 % працездатного населення ЄС [6].

До країни, де приватні накопичувальні пенсійні схеми наразі забезпечують виплати пенсіонерам, що перевищують щонайменше 10 % ВВП, відносяться Німеччина, Данія, Ірландія, Нідерланди, Швеція, Великобританія. Країнами, в яких очікується суттєве нарощування пенсійних виплат із приватних пенсійних схем, є Хорватія, Литва, Латвія, Естонія, Румунія [7].

Вільне пересування працівників є фундаментальною свободою громадян Європейського Союзу та одним із стовпів внутрішнього ринку. Це закріплено в статті 45 Договору про функціонування Європейського Союзу [8], а також у вторинному законодавстві, зокрема в Регламенті (ЄС) № 492/2011 Європейського Парламенту та Ради від 5 квітня 2011 року про свободу пересування працівників у межах Союзу [9]. Тому важливо було прийняти спеціальні правила, що зберігали б права на додаткову пенсію при переміщенні особи в межах ЄС. Директивою Ради 98/49/ЄС про захист прав на додаткову

пенсію для осіб, які працюють за наймом та самозайнятих осіб, які¹² переміщуються в межах ЄС, було встановлено певні права для учасників схем додаткового пенсійного забезпечення. Зокрема нею визначили, що пенсійні права особи, яка припиняє робити внески до схеми додаткового пенсійного забезпечення через те, що вона переїжджає до іншої держави-члена, мають бути збережені на тому самому рівні, що й для особи, яка залишається в тій самій державі-члені ЄС.

Бенефіціари (пенсіонери) програми додаткового пенсійного забезпечення мають право отримувати свої виплати в будь-якій державі- члені ЄС [10].

Другим кроком на шляху усунення перешкод для вільного пересування, пов'язаних з додатковими пенсіями, і подальшого сприяння мобільності працівників між державами-членами ЄС було прийняття Директиви 2014/50/ЄС про мінімальні вимоги щодо підвищення мобільності працівників між державами-членами шляхом покращення набуття та збереження прав на додаткові пенсії [11]. Стаття 3 Директиви визначає, що додаткову пенсію, як пенсію за вислугу років, передбачено правилами схеми додаткового пенсійного забезпечення, встановленої відповідно до національного законодавства та практики, а схему додаткового пенсійного забезпечення – як будь-яку програму пенсійного забезпечення за вислугою років, створену відповідно до національного законодавства та практики, пов'язаної з трудовими відносинами, що призначена для забезпечення додаткової пенсії для працюючих осіб.

Разом з тим, згідно з пунктом 9 Преамбули, Директиви держави-члени мають право організовувати свої власні пенсійні системи, та несуть повну відповідальність за організацію таких систем. При цьому держави-члени ЄС не зобов'язані запроваджувати законодавство, яке передбачає створення схем додаткового пенсійного забезпечення. Згідно Звіту Європейської комісії та Комітету соціального захисту до Європейського Парламенту, Ради та Європейського економічного та соціального комітету держави-члени мали можливість дозволити соціальним партнерам встановлювати інші, більш сприятливі положення щодо набуття права, періоду очікування чи віку, ніж ті, що викладені у Директиві, але значна частина держав-членів вирішили не

допускати, щоб колективні договори встановлювали положення, відмінні від¹³ тих, що встановлені в національному законодавстві. Також у звіті зазначалося, що в деяких державах-членах ЄС додаткові професійні пенсійні схеми відіграють важливу роль у національній пенсійній системі (наприклад, у Нідерландах, Данії, Великобританії, Ірландії, Швеції), а в інших державах-членах (Франція, Бельгія) вони менш поширені. Приблизно в половині держав-членів додаткові пенсійні схеми не стали суттєвим компонентом національної пенсійної системи [12].

Інституційне забезпечення пенсійної системи

Колективними пенсійними схемами роботодавців керують професійні пенсійні фонди, які є фінансовими установами. Діяльність професійних пенсійних фондів в ЄС з 2003 року регулювалася Директивою 2003/41/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 3 червня 2003 року про діяльність та нагляд за установами професійного пенсійного забезпечення [13].

18 лютого 2015 року Комісія опублікувала зелену книгу «Побудова союзу ринків капіталу» в якій зазначалося, що зростання професійного та приватного пенсійного забезпечення в Європі повинно посприяти збільшенню потоку коштів на більш різноманітні інвестиційні потреби через інструменти ринку капіталу та сприяти переходу до ринкового фінансування. Схеми пенсійного забезпечення, засновані на капіталі, відіграють все більшу роль у деяких державах-членах [14].

В плані дій щодо побудови союзу ринків капіталу зазначено, що сильні ринкові пенсійні системи мають потенціал доповнити державні пенсії та краще задовольнити потреби старіючого населення за умови, що вони розроблені в широкій та інклюзивній формі. Таким чином вони сприятимуть адекватному та стабільному доходу в старості. Згідно дії плану, що спрямована на підтримку людей, які виходять на пенсію, Комісія зобов'язалася визначити відповідні дані та методологію для розробки пенсійних інформаційних панелей з індикаторами та розробити найкращі практики для створення національних систем відстеження, які надають громадянам огляд їхніх майбутніх пенсійних доходів на основі їхніх прав у всіх пенсійних схемах, у яких вони беруть участь [15].

У грудні 2016 року ЄС ухвалив нову Директиву (ЄС) 2016/2341 щодо¹⁴ діяльності та нагляду за установами професійного пенсійного забезпечення [16]. Директива 2003/41/ЄС була першим законодавчим кроком на шляху до внутрішнього ринку професійного пенсійного забезпечення, організованого в масштабі ЄС. Ініціатива спрямована на полегшення професійного пенсійного забезпечення, покращення його безпеки і підвищення ефективнішим відповідно. Очікується, що усунення пруденційних бар'єрів зробить приєднання до транскордонних установ професійного пенсійного забезпечення більш дешевим для роботодавців. Крім того поширення схем із встановленими внесками сприятиме єдиному ринку та зробить його більш доступним для професійного пенсійного забезпечення. Посилення розкриття інформації сприятиме кращій поінформованості громадян [17].

20 червня 2019 року Європейським парламентом було прийнято Регламент (ЄС) 2019/1238 про загальноєвропейський персональний пенсійний продукт [18]. Фактично пропонується створити загальну пенсійну схему, яка буде доступна для вибору кожному громадянину ЄС, незалежно від країни-члена його перебування, що є досить зручним, враховуючи мобільність працівників. Таким чином, перераховані внески від роботодавця до загальної пенсійної схеми залишатимуться на індивідуальному рахунку працівника незалежно від зміни роботодавця чи переміщення між країнами-членами. Крім того така пенсійна схема створить певний новий ринок для постачальників пенсійних послуг в ЄС і сприятиме залученню нових інвестиційних ресурсів в економічний простір ЄС. При цьому слід зауважити, що така схема буде лише доповненням до державних пенсійних систем.

Сучасний стан забезпечення пенсійної системи в Україні: перспективи для впровадження європейського досвіду в умовах ринкової економіки та глобальних криз

Сьогодні ми можемо констатувати, що більшість людей похилого віку живуть на низький рівень доходів, тому що отримують маленькі пенсії. Гострота проблеми полягає в тому, що для переважної більшості людей

похилого віку пенсія є єдиним готівковим джерелом доходів для існування.

Станом на 1 жовтня 2022 року чисельність пенсіонерів становила 10,7 млн осіб, при цьому 2,7 млн пенсіонерів продовжували працювати.

З 10,7 млн пенсіонерів 82,7% отримували пенсію до 4000 грн (розмір фактичного прожиткового мінімуму, розрахованого Мінсоцполітики), у тому числі: 38,4% - до 3000 грн, 23,5% - від 3000 до 4000 грн. 3,4 % пенсіонерів отримували мінімальну пенсію, тобто на рівні прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, який становив з 01.01.2022 по 30.06.2022 - 1934 грн, з 01.07.2022 по 30.11.2022 - 2027 грн, з 01.12.2022 р. - 2093 року.

Вище фактичного прожиткового мінімуму

37,4%

Нижче фактичного прожиткового мінімуму

©

62,6%

Рис. 2. Розподіл пенсіонерів за розмірами пенсій в розрізі фактичного прожиткового мінімуму

З огляду на зазначене, лише 37,4 % одержувачів отримують пенсії у розмірі, що перевищує фактичний прожитковий мінімум (понад 4 000 грн).

Коефіцієнт заміщення заробітку (співвідношення середньої пенсії та середньої заробітної плати, характеризує рівень життя пенсіонерів порівняно з середнім рівнем життя працюючого) має також катастрофічно негативну динаміку (див. рис. 3).

У 2014 році він становив 44,6 %, у 2017 вже 30,3 %, у 2022 - 27,4 %. Слід зазначити, що Україна у 2016 р. ратифікувала Законом України № 1024-VIII Конвенцію про мінімальні норми соціального забезпечення, тим самим взяла на себе зобов'язання забезпечити виплату пенсії по старості на рівні не нижче 40 % від отримуваної людиною зарплати [19].

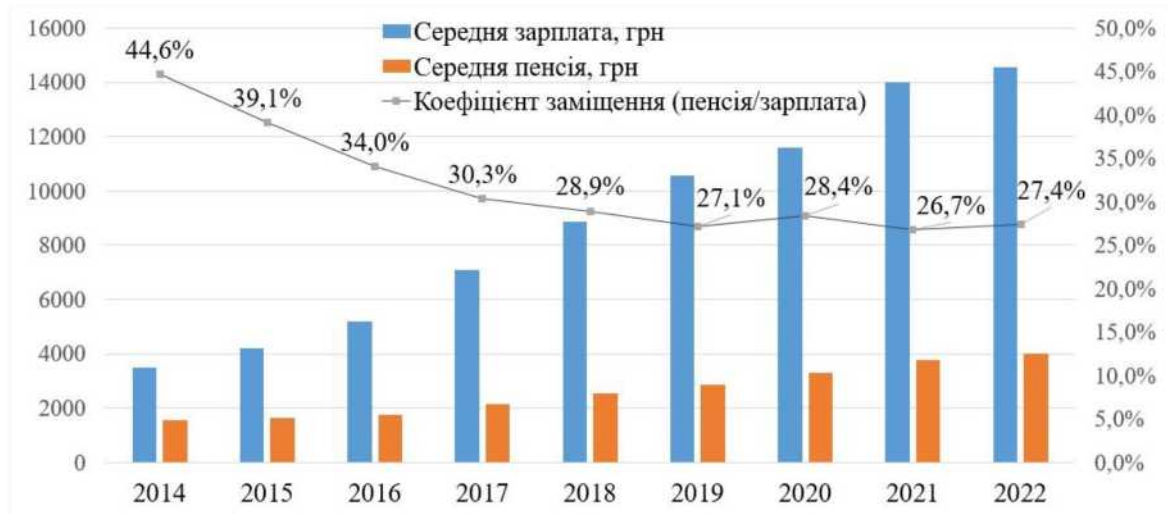


Рис. 3. Коефіцієнт заміщення заробітку

Поглибленням проблеми є те, що більшість майбутніх пенсіонерів за умови незмінних правил обчислення розміру пенсій в солідарній системі також матимуть маленькі пенсії, оскільки переважна частина працюючого населення отримують офіційну заробітну плату на рівні від однієї до двох мінімальних заробітних плат (наприклад, у 2019 році з 10,3 млн працюючих 53,8%, у 2018 - 60,0%, у 2017 році - 62,8%), а відповідно їхня майбутня пенсія розрахунково буде невеликою. Для підтвердження цієї тези можна провести розрахунки потенційного розміру пенсії, скориставшись калькулятором на вебпорталі ПФУ¹.

Слід зазначити, що в умовах постійного демографічного тиску на солідарну систему і хронічного дефіциту бюджету ПФУ Урядом за останні роки проводилися ряд пенсійних реформ, які в основному були спрямовані на параметричні зміни солідарної системи пенсійного страхування.

2010-2017 рр. – період ряду змін в солідарній системі пенсійного страхування. Основні з них полягали у поступовому підвищенні пенсійного віку для жінок, підвищено вимоги до страхового стажу для призначення пенсій, перегляд умов призначення пенсій за іншими спеціальним законодавством, скорочення переліку виробництв, професій, посад, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах, встановлено прив'язку віку

¹ Вебпортал ПФУ: [IPr8://roz1a1.p/u.do.u/](http://ipr8://roz1a1.p/u.do.u/)

17
призначення пенсії до тривалості страхового стажу, встановлено максимальний розмір для пенсії, внесені зміни до порядку обчислення пенсії, зокрема зменшено коефіцієнт страхового стажу з 1,35 до 1 тощо [20]. З однієї сторони такі зміни приводили до зростання пенсійних виплат, з іншої - такі зміни відбувалися фактично за рахунок скорочення пенсійних прав.

Також слід згадати реформу страхових внесків до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, коли замість чотирьох окремих внесків до соціальних фондів запроваджено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а з 2016 року зменшено його розмір майже в двічі, що тільки посилило недофінансування солідарної системи пенсійного страхування. При цьому просуваючи таку реформу, йшла дискусія, що частина коштів від зменшення внеску буде направлена роботодавцями до системи накопичувального пенсійного забезпечення, але оскільки відповідних норм не було закріплено на законодавчому рівні, поштовху до зростання корпоративного пенсійного страхування не відбулося.

Тенденції до зростання частки пенсіонерів у структурі населення тільки посилюються, а рівень народжуваності знижується. І до всього цього додалися міграційні процеси, пов'язані з повномасштабним військовим вторгненням російської федерації.

Всі ці фактори в сукупності призвели до зниження рівня пенсійної системи, що здійснюється в умовах високого демографічного навантаження [21]. З кожним наступним роком ситуація може тільки загострюватися. В наукових публікаціях попередніх років можна зустріти прогнози, що вже у 2025 році чисельність пенсіонерів зрівняється з чисельністю платників внесків [22]. Але вже сьогодні (станом на червень 2022 р.) ситуація склалася таким чином, що чисельність застрахованих осіб складає 10,7 млн осіб, а чисельність пенсіонерів 10,8 млн осіб, в тому числі 2,7 млн. осіб – це працюючі пенсіонери.

Негативні демографічні тенденції характерні і для населення європейських країн, там теж люди живуть довше і народжують все менше дітей, ніж у минулому. Але їхня ситуація не настільки критична. Сьогодні в них

на одну особу старше 65 років ще припадає понад четверо осіб працездатного віку (15-64 років). За часів запровадження систем пенсійного страхування по моделі Бісмарка таке співвідношення становило 7-8 працюючих осіб на одного пенсіонера.¹⁸

Не складно поррахувати, що при співвідношенні працюючий / пенсіонер один до одного забезпечити коефіцієнт заміщення доходу пенсією на рівні не нижче 40 % можливо лише за страхового внеску у понад 40 %. При цьому оптимальним рівнем забезпечення вважається показник у 60 і більше відсотків. Очевидно, що такі розміри страхових внесків не є можливими для суб'єктів господарювання, а особливо у період повоєнної відбудови економіки, коли державна політика скоріше буде направлена на зменшення податкового навантаження.

При незмінних демографічних умовах, коли кількість населення старшого віку зростає, а кількість економічно активного – зменшується (зменшення народжуваності та міграційні процеси), та за відсутності стимулів до формування заощаджень на власну старість, до розвитку корпоративних пенсійних програм рівень пенсійного забезпечення майбутніх пенсіонерів буде лише знижуватися.

За таких умов механізми державного впливу на пенсійну систему повинні все більше спрямовуватися на збільшення питомої ваги у пенсійних виплатах частки виплат з додаткових систем добровільного чи умовно добровільного (квазі-обов'язкового) накопичувального пенсійного забезпечення.

Європейський підхід (швейцарська модель) полягає у тому, щоб пенсії в кінцевому підсумку поділялися на три складові частини:

- загальний дохід, тобто виплати із системи соціального страхування;
- додаткові пенсійні виплати за рахунок пенсійні планів роботодавців (корпоративне пенсійне забезпечення);
- додаткові виплати за рахунок власних заощаджень [63].

Ключову ставку за такого підходу було зроблено саме на виплати за рахунок корпоративного пенсійного забезпечення. Основними мотивами називалися відповідальність роботодавців перед своїми працівниками,

відстрочений дохід, коли винагорода для працівників все частіше складається¹⁹ з елементів, відмінних від грошової заробітної плати, можливість отримання більшої прибутковості від пенсійних активів та зниження фінансових ризиків у порівнянні з індивідуальними пенсійними накопиченнями.

Таким чином державні механізми впливу на пенсійну систему були направлені на постійне зростання другого рівня – планів додаткової пенсії. Займаючи місце між першим рівнем, який є повністю колективним, обов'язковим і взаємозалежним, і третім, який є суто індивідуальним, корпоративні пенсійні плани давали змогу досягти цілей, зокрема збалансувати ризики пенсійної системи між першим та другими рівнями [2].

Подібним шляхом заплановано піти і в Україні. У 2003 році Верховна Рада України прийняла два важливі закони, які по суті заклали підвалини для старту повномасштабної пенсійної реформи: Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [23] та Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [24]. Цими законами фактично було введено трирівневу пенсійну систему.

Натомість Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» (третьій рівень) дав можливість одержувати додатковий пенсійний дохід за рахунок добровільних накопичень у недержавних пенсійних фондах. Саме цим законом була передбачена можливість створення корпоративних та професійних пенсійних фондів, що давало сигнал для розвитку корпоративного пенсійного забезпечення на ряду з індивідуальними пенсійними накопиченнями.

Але за 17 років існування системи недержавного пенсійного забезпечення ані корпоративні пенсійні схеми, ані індивідуальні, так і не набули поширення в необхідних обсягах.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

В статті здійснено аналіз механізмів забезпечення пенсійної системи в зарубіжних країнах та засада принципів історизму та солідаризму.

З розвитком державного та приватного секторів пенсійного забезпечення в європейських країнах фактично утворилася трирівнева пенсійна система.

Поділ пенсійної системи на рівні з часом ставав все більш умовним за рахунок²⁰ постійної міграції учасників (працівників) між рівнями. Однією із основних причин такої міграції стала мобільність працівників. Це спровокувало початок поступового переходу від пенсійних схем з визначеними виплатами до пенсійних схем з визначеними внесками, за яких зміна роботодавця не становить проблеми.

Виявлено чинники, що спонукали до змін у національних пенсійних системах, в тому числі до розвитку корпоративного пенсійного забезпечення. Встановлено, що за відсутності стимулів до формування приватних накопичень за рахунок корпоративних пенсійних програм та індивідуальних пенсійних програм, рівень пенсійного забезпечення майбутніх пенсіонерів буде лише знижуватися.

За таких умов виникає необхідність актуалізації механізмів державного впливу на розвиток ринку приватних пенсій, формування нових підходів до стимулювання роботодавців та населення до здійснення пенсійних внесків з метою накопичення коштів на старість, в тому числі актуальним стає питання розвитку тристороннього соціального діалогу щодо пенсійних питань.

Література

1. Глобальний договір ООН (UN Global Compact), URL: <https://globalcompact.org.ua/pro-nas/desjat-principiv-gd-oon>

2. Jörg Vollbrecht, Insurance and private pensions compendium for emerging economies. Book 1, 2000, ELI: <https://www.oecd.org/pensions/insurance/1815373.pdf>

3. Жайворонок І. Р. Державне регулювання системи пенсійного забезпечення : дис. к.е.н. : Національний університет «Львівська політехніка». – Львів, 2021. – 234 с.

4. The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU (Volume 1) – Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL), 2018, ELI: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f0e89c3f-7821-11e8-ac6a01aa75ed71a1/language-en>

5. The pan-European personal pension product (“PEPP”),

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1941

6. Managing collective retirement schemes — occupational pension funds. EUROPA - Summaries of EU legislation. 2016 ELI: <https://op.europa.eu/s/xeG2>

7. Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead. – European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2016, ELI: <https://op.europa.eu/s/xevS>

8. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj

9. Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/492/oj>

10. Council Directive 98/49/EC of 29 June 1998 on safeguarding the supplementary pension rights of employed and self-employed persons moving within the Community, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1998/49/oj>

11. Directive 2014/50/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on minimum requirements for enhancing worker mobility between Member States by improving the acquisition and preservation of supplementary pension rights, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/50/oj>

12. Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European economic and social committee on the application of Directive 2014/50/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on minimum requirements for enhancing worker mobility between Member States by improving the acquisition and preservation of supplementary pension rights, 2020, ELI: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0291&qid=1669038436221#footnoteref25>

13. Directive 2003/41/EC of the European Parliament and of the Council of 3 June 2003 on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/41/oj>

14. GREEN PAPER Building a Capital Markets Union, ELI: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0063>

15. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and Social committee and the Committee of the regions. A Capital Markets Union for people and businesses-new action plan, ELI: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:590:FIN>

16. Directive (EU) 2016/2341 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the activities and supervision of institutions for

occupational retirement provision, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/2341/oj> ²²

17. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014SC0103>

18. Regulation (EU) 2019/1238 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on a pan-European Personal Pension Product (PEPP) ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1238/oj>

19. Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення, ратифікована Законом ВР № 1024-VIII від 16.03.2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_011

20. Шалієвська Л. І. Пенсійне забезпечення в системі економічної безпеки держави: монографія. – Львів: «Растр-7», 2020. – 196 с

21. Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року, затверджена Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021>

22. USAID. Трансформація фінансового сектору. Недержавне пенсійне забезпечення в Україні: оцінка та рекомендації. Київ: DAI, 2019. 58 с.

23. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.

24. Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 09.07.2003 року № 1057-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15#Text>

References

1. UN Global Compact (2023), available at: <https://globalcompact.org.ua/pro-nas/desjat-principiv-gd-oon> (Accessed 10 Jan 2023).

2. Vollbrecht, J. (2000), “Insurance and private pensions compendium for emerging economies. Book 1”, available at: <https://www.oecd.org/pensions/insurance/1815373.pdf> (Accessed 10 Jan 2023).

3. Zhajvoronok, I.R. (2021), “State regulation of the pension system”, Ph.D. Thesis, Economy, Natsional'nyj universytet «L'vivs'ka politehnika», L'viv,

Ukraine.

4. Publications Office of the European Union (2018), “The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU (Volume 1) – Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL)”, available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f0e89c3f-7821-11e8-ac6a01aa75ed71a1/language-en> (Accessed 10 Jan 2023).

5. European Commission (2022), “The pan-European personal pension product (“PEPP”)”, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1941 (Accessed 10 Jan 2023).

6. Publications Office of the European Union (2016), “Managing collective retirement schemes — occupational pension funds. EUROPA - Summaries of EU legislation”, available at: <https://op.europa.eu/s/xeG2> (Accessed 10 Jan 2023).

7. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2016), “Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead”, available at: <https://op.europa.eu/s/xevS> (Accessed 10 Jan 2023).

8. Publications Office of the European Union (2012), “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, available at: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj (Accessed 10 Jan 2023).

9. Publications Office of the European Union (2011), “Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union”, available at: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/492/oj> (Accessed 10 Jan 2023).

10. Publications Office of the European Union (1998), “Council Directive 98/49/EC of 29 June 1998 on safeguarding the supplementary pension rights of employed and self-employed persons moving within the Community”, available at: <http://data.europa.eu/eli/dir/1998/49/oj> (Accessed 10 Jan 2023).

11. Publications Office of the European Union (2014), “Directive 2014/50/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on minimum requirements for enhancing worker mobility between Member States by improving the acquisition and preservation of supplementary pension rights”, available at: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/50/oj> (Accessed 10 Jan 2023).

12. Publications Office of the European Union (2014), “Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European economic

and social committee on the application of Directive 2014/50/EU of the European²⁴ Parliament and of the Council of 16 April 2014 on minimum requirements for enhancing worker mobility between Member States by improving the acquisition and preservation of supplementary pension rights”, available at: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0291&qid=1669038436221#footnoteref25> (Accessed 10 Jan 2023).

13. Publications Office of the European Union (2003), “Directive 2003/41/EC of the European Parliament and of the Council of 3 June 2003 on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision”, available at: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/41/oj> (Accessed 10 Jan 2023).

14. Publications Office of the European Union (2015), “GREEN PAPER Building a Capital Markets Union”, available at: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0063> (Accessed 10 Jan 2023).

15. Publications Office of the European Union (2020), “Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and Social committee and the Committee of the regions. A Capital Markets Union for people and businesses-new action plan”, available at: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:590:FIN> (Accessed 10 Jan 2023).

16. Publications Office of the European Union (2016), “Directive (EU) 2016/2341 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision”, available at: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/2341/oj> (Accessed 10 Jan 2023).

17. Publications Office of the European Union (2014), “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the activities and supervision of institutions for occupational 78 retirement provision”, available at: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014SC0103> (Accessed 10 Jan 2023).

18. Publications Office of the European Union (2019), “Regulation (EU) 2019/1238 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on a pan-European Personal Pension Product (PEPP)”, available at: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1238/oj> (Accessed 10 Jan 2023).

19. Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine “Convention on minimum standards of social security”, available at:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_011 (Accessed 10 Jan 2023).

20. Shaliiivs'ka, L.I. (2020), Pensijne zabezpechennia v systemi ekonomichnoi bezpeky derzhavy [Pension provision in the system of economic security of the state], Rastr-7, L'viv, Ukraine.

21. President of Ukraine (2021), Decree “Strategy of economic security of Ukraine for the period until 2025”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021> (Accessed 10 Jan 2023).

22. USAID (2019), Transformatsiia finansovoho sektoru. Nederzhavne pensijne zabezpechennia v Ukraini: otsinka ta rekomendatsii [Transformation of the financial sector. Non-state pension provision in Ukraine: assessment and recommendations], DAI, Kyiv, Ukraine.

23. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine “On Mandatory State Pension Insurance”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (Accessed 10 Jan 2023).

24. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine “On Non-State Pension Provision”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15#Text> (Accessed 10 Jan 2023).

Стаття надійшла до редакції 20.01.2023 р.