

Олена ПЕТРУШКА

МЕХАНІЗМ ПРИЗНАЧЕННЯ ПЕНСІЙ ДЕРЖАВНИМ СЛУЖБОВЦЯМ

Проаналізовано практику виплат пенсій державним службовцям в умовах реформування пенсійної системи. З'ясовано недоліки у функціонуванні спеціального механізму формування пенсійних виплат службовцям сектору державного управління. Досліджено ризики застосування спеціальних режимів формування пенсій для Пенсійного фонду України. Окреслено напрямки вдосконалення практики визначення розмірів пенсій державним службовцям.

В системі державного пенсійного страхування, крім загального підходу до формування пенсійних виплат, застосовують ще й спеціальний порядок призначення пенсій для окремих категорій осіб. Це дає змогу враховувати особливості зайнятості в деяких галузях економіки і, таким чином, робити державне пенсійне страхування більш гнучким. Однак застосування відмінних механізмів розрахунків пенсій для окремих категорій осіб може також призвести до виникнення необґрунтованих диспропорцій у пенсійних виплатах, порушення принципу справедливості пенсійної системи, надмірних фінансових витрат із бюджету Пенсійного фонду. Переважання першої чи другої груп ознак робить комплекс спеціальних пенсій не ефективним або ж обтяжливим для пенсійної системи.

Питанням функціонування спеціальних пенсій приділяють велику увагу фахівці пенсійної системи, громадські діячі, політики, вчені. Проблематику реформування пенсійної системи та функціонування у ній спеціального механізму формуванню пенсійних виплат державним службовцям розглядали у наукових працях такі провідні вчені-економісти, як О. Кириленко, О. Коваль,

І. Курило, Е. Лібанова, І. Марченко, О. Молдован, М. Ріппа, Л. Ткаченко, А. Федоренко, Л. Черенько, М. Шаварина, С. Юрій та ін. У публікаціях детально висвітлена практика застосування спеціального порядку призначення пенсій державним службовцям. Проте такі дослідження проводилися переважно в контексті аналізу практики функціонування пенсійної системи загалом. При цьому не приділено достатньо уваги трансформації порядку формування пенсійних виплат державним службовцям в умовах реформування пенсійної системи. Крім того, у наявних наукових публікаціях не враховано сучасні тенденції розвитку економіки України та еволюції суспільних відносин у нашій державі.

З огляду на це, метою статті є проведення комплексного аналізу механізму формування пенсійних виплат державним службовцям та іншим прирівняним до них категоріям осіб, з'ясування наявних проблем, а також розроблення рекомендацій щодо їх усунення.

Значні відмінності у регулюванні пенсійних виплат для окремих категорій населення стосуються: ознаки призначення пенсій (припинення або продовження тру-

дової діяльності); механізму розрахунку (за формулою або у відсотковому співвідношенні до певної бази розрахунку); наявності чи відсутності обмежень максимального розміру пенсії; підстав, що дають право на одержання пенсії: настання пенсійного віку, страховий стаж та стаж роботи на конкретних посадах [1, 22]. Наявність цих додаткових умов означає, що особам передбачено більші розміри пенсійних виплат, ніж ті, на які людина могла би претендувати в межах універсальних правил, визначених Законом України “Про державне пенсійне страхування”. При цьому для частини осіб спеціальні пенсійні правила дають змогу претендувати на пенсійні виплати раніше, ніж це передбачено в загальних нормах

для усього населення (рис. 1) для інших – одержувати підвищені пенсійні виплати порівняно з тими, які могли б бути призначені їм у межах універсального пенсійного законодавства.

Рис. 2 засвідчує, що призначення пенсій для великої кількості населення відбувається на основі окремих законодавчих актів. На початку 2010 р. більше ніж 222 тис. осіб одержували пенсійні виплати з урахуванням вимог норм Закону України “Про пенсійне забезпечення” від 5.11.1991 р. № 1788-XII. Водночас для 75,9 тис. осіб пенсії призначені відповідно до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”



Рис. 1. Зміст основних привілеїв, що надаються населенню у межах спеціального пенсійного законодавства, та категорії осіб, що мають на них право*

* Складено автором.

від 28.02.1991 р. № 796-XII, для 74,2 тис. осіб – на основі Закону України “Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ” від 9.04.1992 р. № 2262-XII, для 104,5 тис. осіб – на основі Закону України “Про державну службу” від 16.12.1993 р. № 3723-XII та для 76,5 тис. осіб – на підставі Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, а для понад 28 тис. осіб призначення пенсій

відбулося відповідно до інших нормативно-правових актів. Проведення пенсійної реформи в 2004 р. не сприяло уніфікації механізму призначення пенсійних виплат. На відміну від нашої держави, багато країн із транзитивною економікою власні пенсійні реформи розпочинали з відмови від різноманітних преференцій у державному пенсійному страхуванні, а запроваджували уніфіковані правила участі у державно-му пенсійному страхуванні усіх зайнятих.

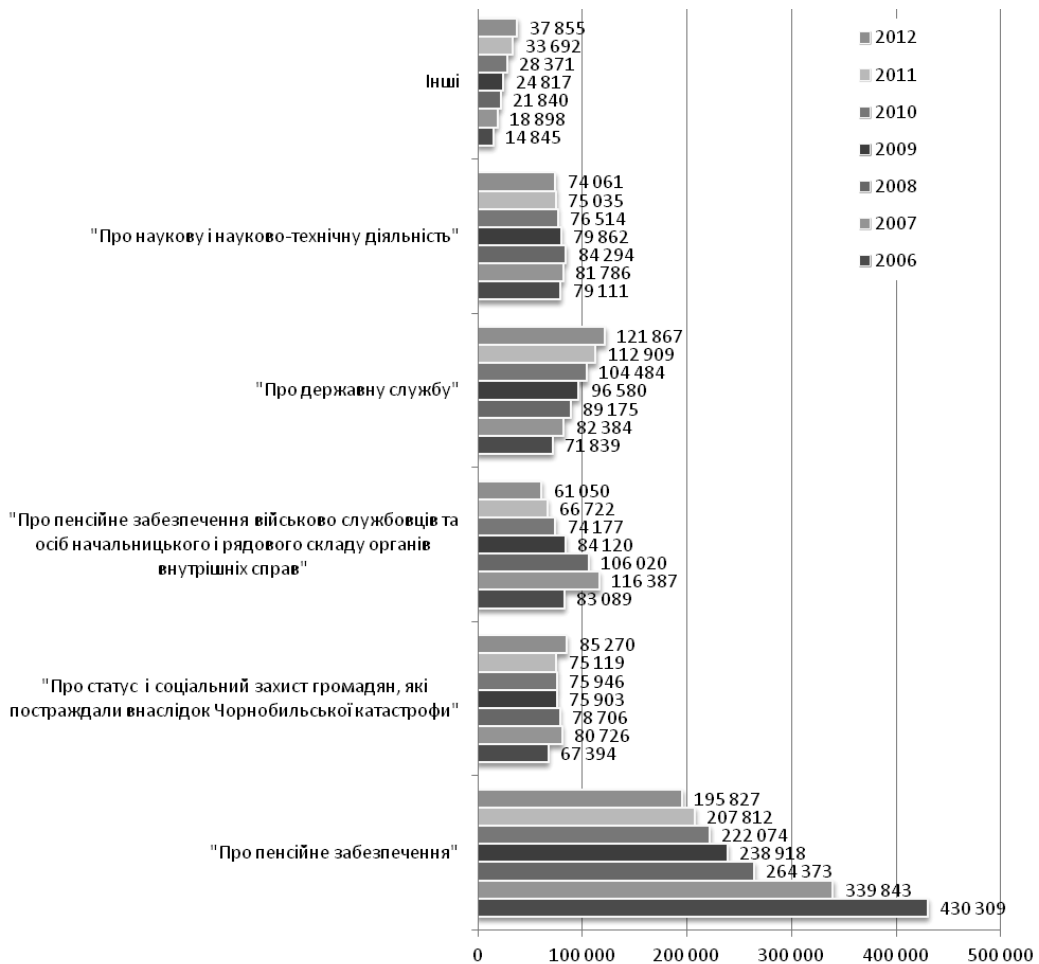


Рис. 2. Чисельність пенсіонерів, які одержують пенсії, що призначаються на основі окремих нормативно-правових актів, у 2006–2012 рр. (станом на початок року)*

* Складено на основі [4, 31; 5, 31].

Важливе місце в системі державного пенсійного страхування України посідає механізм формування розміру пенсій на відмінних засадах, ніж загальні правила. Як уже зазначалося, діє кілька десятків законодавчих актів, що регламентують порядок розрахунку пенсій для окремих категорій осіб. Чинний механізм визначення розміру пенсій передбачає привілейовані режими призначення пенсій для незначної частки працюючих, наслідком яких є встановлення пенсій на вищому рівні, ніж ті, які призначені особам в межах універсального пенсійного законодавства.

З-поміж інших законодавчих актів, на основі яких відбувається призначення пенсій, вирізняється Закон України “Про державну службу”. Його ухвалення наприкінці 1993 р. започаткувало практику прийняття нормативно-правових актів, які надають право низці категорій осіб одержувати пенсійні виплати на привілейованих засадах.

Так, упродовж 1993–2003 рр. було ухвалено законодавчі акти, що регламентують механізм призначення пенсій для осіб, які працюють в органах державного управління, правоохоронних органах, в державних та комунальних засобах масової інформації, Національному банку України, органах місцевого самоврядування. Слід зазначити, що загалом у законодавчих актах передбачено схожі принципи визначення розміру пенсій.

З часу прийняття Закону України “Про державну службу” спостерігається позитивна динаміка чисельності осіб, яким призначено пенсії на підставі цього закону. Як видно з рис. 2, упродовж 2006–2011 рр. їхня кількість збільшилася з 71 839 осіб до 121 867 осіб, або в 1,7 рази. Частка пенсіонерів, яким призначено пенсії на основі зазначеного нормативного акта зростає за цей період з 0,53% у 2006 р. до 0,92% у 2012 р. (рис. 3). Таким чином, реалізація пенсійної

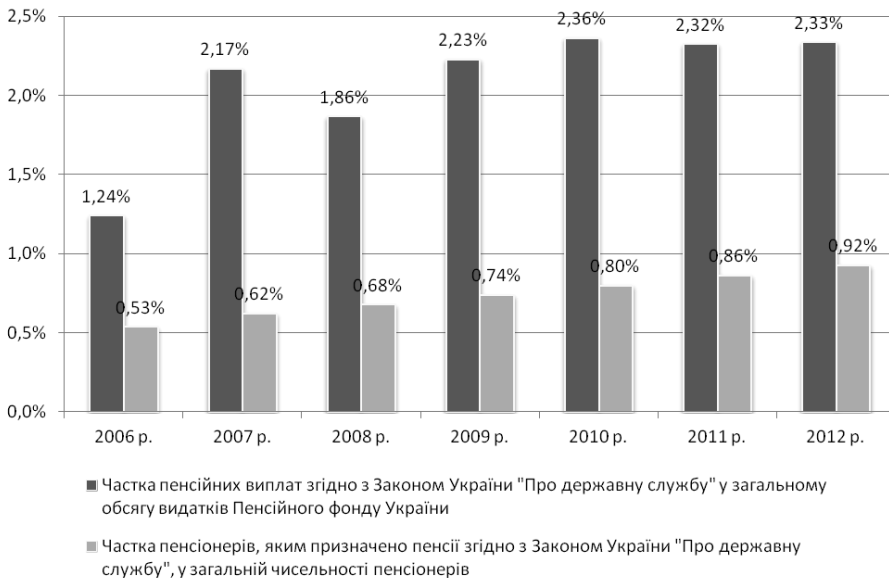


Рис. 3. Частка пенсіонерів, яким призначено пенсії згідно з Законом України “Про державну службу”, у загальній чисельності пенсіонерів та частка пенсійних виплат цим особам у загальному обсягу видатків Пенсійного фонду України у 2006–2012 рр. (станом на 1 січня)*

* Складено на основі [5, 31–34].

реформи в Україні не сприяла тому, щоб більша частка осіб одержувала пенсійні виплати, в основі підрахунку яких лежать принципи страхування. До того ж удосконалення державного пенсійного страхування в нашій державі не передбачало заходів щодо чіткого розмежування джерел виплати спеціальних пенсій. У зв'язку з цим можна стверджувати про недоліки функціонування пенсійної системи в умовах її реформування, що зумовлені негативними тенденціями у сфері призначення спеціальних пенсій.

Динаміка чисельності пенсіонерів, яким призначено пенсії відповідно до законодавчих актів, що мають схожі положення із Законом України “Про державну службу”, наведена у табл. 1. Загальна кількість зростає із 11 845 осіб у 2006 р. до 37 855 осіб у 2011 р., або у 2,55 рази. Стрімке зростання підтверджує гіпотезу про те, що в умовах

недосконалості демократичних процедур формування інституцій державного пенсійного страхування відбувається перекладання фінансових зобов'язань щодо виплати пенсій на майбутні періоди.

Незважаючи на те, що частка пенсіонерів, яким пенсії призначено на підставі Закону України “Про державну службу”, становить менше, ніж один відсоток від загальної чисельності пенсіонерів, частка видатків Пенсійного фонду України на виплату їм пенсій у 2012 р. складала 2,33% (див. рис. 3). Слід зазначити, що частка видатків на призначення таких пенсій має чітко виражену тенденцію до зростання. Так, якщо у 2006 р. зазначений вище показник становив 1,24%, то через п'ять років він зріс майже удвічі, досягнувши у 2010 р. свого максимуму – 2,36%. Причиною такого співвідношення є вищі розміри пенсій. Станом

Таблиця 1

Динаміка чисельності пенсіонерів, яким призначено пенсійні виплати на засадах, схожими із Законом України “Про державну службу”*

Назва нормативно-правового документа, на підставі якого призначено пенсію	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	Темп зростання, рази
“Про прокуратуру”	4 397	4 737	4 981	5 222	5 474	5 805	6 081	1,38
“Про статус народного депутата України”	636	753	824	893	935	988	1 027	1,61
“Про статус суддів”	9	58	1002	1016	1035	1 140	1 394	154,89
“Про судову експертизу”	207	223	243	230	242	251	222	1,07
Митний кодекс	19	22	181	236	332	459	658	34,63
Положення про помічника-консультанта народного депутата	609	722	750	770	798	808	801	1,32
“Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”	3 042	3 355	3 618	3 801	3 959	4 125	4 217	1,39
“Про службу в органах місцевого самоврядування”	5 600	8 559	10 494	12 796	15 640	18 984	22 136	3,95
“Про Національний банк України”	325	468	645	765	889	1 038	1 233	3,79
“Про дипломатичну службу”	1	1	1	1	1	0	0	0,00
“Про Кабінет Міністрів України”	–	–	103	103	101	94	86	–
Всього	14 845	18 898	21 840	24 817	28 371	33 692	37 855	2,55

* Складено на основі [5, 28].

на початок 2012 р. середній розмір пенсії, призначеної відповідно до Закону України "Про державне пенсійне страхування", становив 1 177,8 грн., водночас, середній розмір пенсії, призначеної відповідно до Закону України "Про державну службу", дорівнював 3094,7 грн., або у 2,63 рази. більше (рис. 4).

Більші розміри пенсійних виплат пояснюються, насамперед, різним механізмом визначення обсягу пенсії. Так, згідно зі статтей 49 Закону України "Про державну службу" пенсія державним службовцям призначається в розмірі 80% суми їхньої заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. В тому разі, якщо особа, яка на час звернення за призначенням пенсії не є державним службовцем, пенсія розраховується у розмірі 80% заробітної плати державного службовця, який займає посаду державної служби відповід-

ної підгрупи та рангу за останньою посадою державної служби [2]. Слід зазначити, що в Законі України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" розмір пенсії визначається шляхом множення заробітної плати на коефіцієнт страхового стажу. Останній розраховується на основі величини оцінки страхового стажу, розмір якого зафіксовано у законодавчому акті на рівні 1,35% [3]. Таким чином, для того, щоб особа, яка виходить на пенсію відповідно до універсального пенсійного законодавства, отримала пенсію у розмірі 80% від заробітної плати, вона повинна мати страховий стаж майже 60 років. Безумовно, що застосування принципово відмінних підходів до визначення розміру пенсій у межах єдиної солідарної пенсійної системи потребує додаткових заходів щодо закріплення різних джерел фінансових ресурсів, необхідних для фінансування пенсійних виплат. В іншому разі, розрахунок розміру пенсій



Рис. 4. Динаміка середнього розміру пенсії, призначеного згідно з Законом України "Про державне пенсійне страхування в Україні" та Законом України "Про державну службу", а також їхнє співвідношення у 2006–2012 рр. (станом на 1 січня)*

* Складено на основі [5, 31–34].

на інших, ніж страхові засади, принципах призводить до виникнення перерозподілу фінансових ресурсів між учасниками державного пенсійного страхування на користь осіб, яким призначають спеціальні пенсії та до дисбалансу у діяльності Пенсійного фонду України.

Визначення розміру заробітної плати для розрахунку пенсії відповідно до Закону України "Про державну службу" відбувається на основі величини посадового окладу на момент виходу на пенсію та середньомісячного розміру різноманітних надбавок до посадового окладу за останні 24 місяці перед виходом на пенсію або за будь-які інші 60 місяців поспіль [2]. Такий самий порядок або дуже схожий застосовується при обчисленні розміру пенсій іншим особам, які зайняті в органах управління, правоохоронних органах та судовій системі. Описаний порядок розрахунку розміру пенсії, порівняно з тим, який застосовується в універсальній системі державного пенсійного страхування, має для застрахованих осіб очевидну перевагу. Так, якщо відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" розмір пенсії залежить від величини заробітної плати впродовж будь-яких 60 календарних місяців страхового стажу поспіль до 1 липня 2000 р., незалежно від перерв, та за весь період страхового стажу, починаючи з 1 липня 2000 р., то на основі спеціальних законодавчих актів пенсія залежить від розміру заробітної плати, яка була на момент виходу на пенсію і розміру надбавок до заробітної плати лише за 24 місяці. Таким чином, розмір пенсії державного службовця залежить не від зробленого внеску у солідарну пенсійну систему, а від особливостей його кар'єрного зростання.

При цьому виникає ризик завищеного призначення відповідним державним органом своєму працівнику як посадового окла-

ду, так і різноманітних премій і надбавок. Причиною цього є відсутність органу, який визначає економічні показники, що є основою для розрахунку пенсій будь-яких фінансових зобов'язань у період здійснення пенсійних виплат, з одного боку, та наявність у цього органу мотиву щодо сприяння у збільшенні винагороди своєму працівнику – з іншого.

Ще одним яскравим свідченням того, що розмір пенсії державних службовців та інших осіб, яким призначають пенсії на основі спеціальних законодавчих актів, лише частково залежить від внеску застрахованої особи у державне пенсійне страхування є те, що право на таку пенсію мають особи, які досягли пенсійного віку і мають стаж державної служби не менш як 10 років, та які на день досягнення зазначеного віку працювали на посадах державної служби. Якщо ж на момент досягнення пенсійного віку, то для того, щоб мати право на спеціальну пенсію, особа повинна мати стаж державного службовця не менше ніж 20 років [2]. Такий порядок слугує засобом кадрового менеджменту, який дає змогу додатково мотивувати до зайнятості досвідчених державних службовців у передпенсійному віці. Проте це послаблює страхову складову у пенсійних виплатах державним службовцям.

Чинний механізм формування фінансових ресурсів для здійснення пенсійних виплат державним службовцям та прирівняним до них категоріям осіб передбачає розмежування таких джерел на дві групи:

- 1) ресурси Пенсійного фонду України (в межах, що не перевищують розміру пенсії із солідарної системи, що призначається відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування");

- 2) кошти Державного бюджету України (в частині, що перевищує розмір, який

визначений відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”).

Загалом кошти Державного бюджету України переважають власні надходження Пенсійного фонду України у фінансовому забезпеченні пенсій державним службовцям і прирівняним до них категоріям пенсіонерів. У 2009 р. обсяг коштів державного бюджету, які були спрямовані на фінансування таких спеціальних пенсій, становив 3 030,2 млн. грн., або 68,3% від загального обсягу зазначених пенсій (табл. 2). Варто зауважити, що частка коштів державного бюджету у фінансовому забезпеченні спеціальних пенсій дуже відрізняється, залежно від особливостей регулювання таких правовідносин різними нормативно-правовими актами. Так, найбільша частка ресурсів державного бюджету становить у фінансовому забезпеченні пенсій, призначених на підставі Законів України “Про про-

куратуру” (91,7%), “Про статус народного депутата України” (91,6%) та “Про Кабінет Міністрів України” (89,4%). Водночас кошти бюджету покривають лише 38,0% пенсійних виплат особам, яким пенсії призначено на основі Закону України “Про судову експертизу” та 50,4% пенсій, призначених на підставі Закону України “Про Національний банк України”.

Дослідження практики призначення і виплати пенсій державним службовцям та прирівняним до цієї категорії осіб дає змогу зробити висновок про її принципову відмінність від механізму універсального державного пенсійного страхування. Крім цього, застосування описаного вище порядку спричиняє до порушення виконання функцій державного пенсійного страхування та функціонування Пенсійного фонду України. Порушення економічної функції державного пенсійного страхування відбувається, насамперед, через відсутність чіткої залеж-

Таблиця 2

Структура джерел фінансового забезпечення пенсій державних службовців і прирівняних до них категорій осіб у 2009 р.*

№ з/п	Нормативно-правовий акт, на підставі якого призначена пенсія	Обсяг видатків Пенсійного фонду, млн. грн.	В т. ч. видатки, здійснені за рахунок коштів державного бюджету	
			обсяг, млн. грн.	частка у видатках, %
1.	“Про Кабінет Міністрів України”	14,3	12,8	89,4
2.	“Про державну службу”, “Про дипломатичну службу”	3227,5	2103,6	65,2
3.	“Про Національний банк України”	45,0	22,7	50,4
4.	“Про прокуратуру”	385,1	353,2	91,7
5.	“Про статус народного депутата України”	156,3	143,2	91,6
6.	Положення про помічника-консультанта народного депутата	31,3	20,4	65,2
7.	“Про статус суддів”	1,3	0,8	59,3
8.	“Про судову експертизу”	6,5	2,5	38,0
9.	“Митний кодекс”	16,2	10,6	65,5
10.	“Про службу в органах місцевого самоврядування”	426,0	276,4	64,9
11.	“Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”	129,5	84	64,9
Всього		4 439,0	3 030,2	68,3

* Складено на основі [6, 205].

ності між страховими внесками працівників і роботодавців та розміром пенсійних виплат. Порушення ж соціальної функції спричинює наявність дуже великої диференціації між розмірами пенсій, призначених на основі Закону України “Про державну службу” й інших спеціальних законодавчих актів, та пенсій, призначених на основі універсального пенсійного законодавства. Зважаючи на таку невідповідність у період здійснення пенсійної реформи, певні заходи були спрямовані на усунення наявних проблем.

У Законі України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” передбачено чітке розмежування джерел виплат пенсій державному службовцю. Так, пенсія державному службовцю у частині, що не перевищує розміру пенсії з солідарної системи, яка обчислюється відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, виплачується за рахунок коштів Пенсійного фонду України. Частина пенсії, що перевищує зазначений розмір, фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України [2]. Зазначена норма не вирішувала фундаментальних проблем застосування спеціального пенсійного законодавства в нашій державі, а була спрямована лише на забезпечення фінансовими ресурсами Пенсійного фонду України для відповідних пенсійних виплат. Проте навіть така норма під час реформування пенсійної системи залишилася нереалізованою.

Чергові заходи щодо пенсійної реформи в нашій країні, що припали на літо 2011 р., також містили положення, які вносили зміни до порядку призначення і виплат пенсій державним службовцям та прирівняним до них категоріям осіб [7, 356]. Принципові зміни стосувалися:

– запровадження норми, якою обмежено максимальний розмір пенсії десятьма

прожитковими мінімумами для осіб, що втратили працездатність;

- скасування норми, якою розмір пенсії збільшувався на 1% за кожен рік, що перевищує 25 років роботи на державній службі для чоловіків і 25 років – для жінок;
- підвищення пенсійного віку для чоловіків до 62 років і для жінок – на загальних умовах із універсальним пенсійним законодавством;
- обмеження пенсійних виплат для зайнятих пенсіонерів розміром пенсії, визначеної на основі Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”.

Із переліку нововведень можна зробити висновок, що вони спрямовані насамперед на обмеження виплат пенсій у певних випадках. Зважаючи на наявні значні проблеми у реалізації соціальної функції державного пенсійного страхування, ці заходи сприятимуть зменшенню диференціації у розмірах пенсійних виплат. Також обмеження у виплаті великих пенсій державним службовцям та прирівняним до них категоріям осіб сприятиме встановленню більш чіткого зв’язку між внеском працюючого у державне пенсійне страхування та пенсійними виплатами. Таким чином, вказані зміни позитивно впливатимуть на функціонування державного пенсійного страхування, насамперед, забезпечення збалансованості Пенсійного фонду України.

Очевидно, що механізм формування пенсійних виплат державним службовцям та прирівняним до них категоріям осіб потребує значного удосконалення. На нашу думку, у процесі реформування пенсійної системи України доцільно здійснити заходи, спрямовані на усунення ключових проблем практики пенсійного забезпечення державних службовців:

- зменшення соціальної несправедливості серед застрахованих осіб у державному пенсійному страхуванні;

- послаблення ризиків фінансової незбалансованості Пенсійного фонду України через відсутність гарантованих джерел фінансового забезпечення спеціальних пенсій;
- формування ресурсів, необхідних для підвищених пенсійних виплат від учасників державного пенсійного страхування (роботодавців та працівників) одночасно із набуттям пенсійних прав через застосування економічно обґрунтованих страхових тарифів, що дасть змогу посилити страхову складову в механізмі формування пенсій;
- встановлення прозорих правил набуття пенсійних прав державними службовцями, які залежать від результатів їхньої трудової діяльності та мінімізують ризики повної втрати пенсійних прав у разі звільнення раніше визначених законом термінів, які надають пенсійні привілеї;
- мінімізацію ризиків маніпулювання з показниками оплати праці, зайнятості та ін., які є базовими для визначення розміру пенсії з метою одержання підвищених пенсійних виплат.

Отже, механізму формування пенсій державних службовців належить дуже важливе значення у складі пенсійної системи. У процесі її реформування недостатньо уваги було приділено вживанню реальних заходів з метою поширення страхових засад формування пенсійних виплат на сферу державного управління та гармонізацію економічних і соціальних відносин у пенсійному страхуванні. Невирішеність вагомих проблем у практиці здійснення пенсійних виплат державним службовцям та прирівняним до них категоріям осіб є суттєвою перешкодою на шляху стійкого розвитку державного пенсійного страхування в Україні.

Література

1. Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації "пенсійного портфеля": аналіт. доп. / О. М. Пищуліна, О. П. Коваль, А. М. Авчухова; За ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – 104 с.
2. Закон України "Про державну службу" від 17.11.2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/print1329866308695479/>
3. Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" № 1058-VI від 9 липня 2003 р. Зі змінами і доповненнями станом на 12.03.2011 р. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1058-15/>
4. Соціальний захист населення України. Статистичний збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2010. – 124 с.
5. Соціальний захист населення України. Статистичний збірник. – К.: Державний комітет статистики, 2012. – 119 с.
6. Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації: Монографія / Е. М. Лібанова, А. О. Бахмач, О. А. Васильєв та ін.; За ред. Е. М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2010. – 270 с.
7. Молдован О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ: Монографія. – К.: НІСД, 2011. – 380 с.