

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до статті 43 Закону
України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби,
та деяких інших осіб» щодо забезпечення виплати пенсії
військовослужбовцям, звільненим з військової служби без обмеження
максимальним розміром»
*(реєстр. № 12262 від 28.11.2024)**

Анотація. В Інформаційній довідці наведено результати аналізу пропозицій, передбачених законопроектом «Про внесення змін до статті 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» щодо забезпечення виплати пенсії військовослужбовцям, звільненим з військової служби без обмеження максимальним розміром» (реєстр. № 12262 від 28.11.2024). Акцентовано увагу на основних засадах солідарної пенсійної системи в частині механізму обмеження розміру пенсій.

Ключові слова: пенсія за вислугу років, пенсійна система, принцип солідарності, мінімальний та максимальний розмір пенсій.

Вступ.

Пенсійна система України відчуває серйозні проблеми через неспроможність забезпечити всім пенсіонерам розмір пенсій на рівні не менше ніж 40 % від розміру заробітної плати¹.

В Україні на початок 2024 року майже 70 % пенсіонерів отримували пенсію в розмірі нижче або на рівні межі бідності, визначеної ООН для держав Центральної та Східної Європи². Такий стан обумовлений низкою причин, у тому числі функціонуванням на обов'язкових засадах тільки солідарного рівня пенсійного забезпечення.

Це не означає, що солідарна пенсійна система себе вичерпала. Головною причиною є неврахування державними органами влади, у тому числі судової, ризиків, характерних для солідарної пенсійної системи, які періодично обумовлюють необхідність реформування пенсійної сфери, а значить і коригування обсягу прав пенсіонерів.

Основна частина.

Принцип солідарності є базовим для функціонування публічних пенсійних систем більшості держав світу. В його основі лежить перерозподіл коштів між поколіннями: працююче населення віддає частину свого доходу пенсіонерам. Для здійснення зазначеного перерозподілу використовується обов'язкове пенсійне страхування. Переваги пенсійних систем, які сформовані на таких засадах, полягають в незалежності розмірів пенсій від результатів функціонування фінансових ринків країни й успішності інвестиційної діяльності

¹ Такий коефіцієнт заміщення рекомендований Міжнародною організацією праці, але в більшості європейських держав він є вищим.

² Лубінець Д. Заборгованість, низькі пенсії та соціальна несправедливість: виклики сьогодення пенсійної системи в Україні. URL: https://lb.ua/blog/dmytro_lubinets/626040_zaborgovanist_nizki_pensii.html

страхових організацій (пенсійних фондів). Пенсії, що фінансуються у такий спосіб, забезпечують мінімальний, але гарантований захист для всіх пенсіонерів, а для осіб із невисокою заробітною платою навіть вищий коефіцієнт заміщення. Для цього в законодавстві встановлюється розмір мінімального пенсії. До способів забезпечення принципів солідарності і справедливості належать такі механізми обмеження: встановлення мінімального розміру страхового внеску (єдиного соціального внеску), а для працівників із високим рівнем доходу – розміру максимальної величини бази нарахування.

Однак, у солідарній системі величина пенсійних фондів прямо залежить від демографічних чинників, стану економіки, у тому числі ринку праці (рівня зайнятості, заробітної плати, співвідношення чисельності платників внесків і пенсіонерів). Зміна будь-якого із цих чинників позначається на балансі всієї пенсійної системи і є підставою для її реформування, оскільки поточних відрахувань не вистачає на виплати пенсій³.

Солідарна пенсійна система особливо чутлива до співвідношення доходів і витрат. Якщо одночасно знизився відсоток відрахувань до Пенсійного фонду України (через зниження кількості платників або зменшення розміру внеску в межах зниження тиску на бізнес) і підвищився розмір пенсій (що є обов'язковим у разі зростання прожиткового мінімуму), то це неминуче позначається на балансі всієї системи. Оскільки постійно здійснювати реформи неможливо і шкідливо для стабільного функціонування пенсійної системи, законодавством передбачається порядок обчислення розміру пенсії, встановлюються обмеження як максимального, так і мінімального розміру пенсії.

Із метою скасування обмеження пенсій максимальним розміром, розроблено проект Закону України «Про внесення змін до статті 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» щодо забезпечення виплати пенсії військовослужбовцям, звільненим з військової служби без обмеження максимальним розміром» (реєстр. № 12262 від 28.11.2024). Пропонується внесення змін, якими встановити, що обмеження пенсії максимальним розміром (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством) не поширюється на осіб, яким призначається пенсія відповідно до положень Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

Розглянувши законопроект, вважаємо слушним висловити зауваження концептуального характеру.

Базовим нормативно-правовим актом у сфері пенсійного забезпечення, зокрема солідарного рівня, є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»⁴. Цим Законом встановлюються максимальні розміри пенсійних виплат, які не можуть перевищувати 10 прожиткових мінімумів,

³ Коваль О. П. Перспективи впровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні: вплив на економічну безпеку. Монографія. К. : НІСД, 2012. 240 с.

⁴ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>

встановлених для осіб, які втратили працездатність. Для інших видів пенсій (по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника тощо) встановлюються свої граничні розміри. Максимальне обмеження пенсії не застосовується для деяких категорій пенсіонерів, що не корелюється з принципами солідарності й рівності. Відзначимо, що встановлення максимального розміру пенсії має на меті забезпечити справедливий і рівномірний розподіл пенсійних виплат серед усіх пенсіонерів. Воно спрямоване на недопущення значного розриву між найвищими та найнижчими розмірами пенсій. Це правило є важливим елементом солідарної пенсійної системи.

Реалізація пропонованих проектом змін призведе до суттєвого збільшення витрат Пенсійного фонду України, адже пенсії за Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» призначаються не тільки особам із числа військовослужбовців. Покриття цих витрат здійснюватиметься за рахунок коштів Державного бюджету. У зв'язку з цим, законопроект потребує фінансово-економічного обґрунтування.

Висновки.

У солідарному пенсійному забезпеченні пільги окремим категоріям осіб можуть бути реалізовані виключно за рахунок звуження обсягу прав інших категорій пенсіонерів або компенсовані з бюджетних джерел.

Урахування висловлених зауважень дозволить уникнути таких ризиків ухвалення законопроекту:

- фінансової розбалансованості Пенсійного фонду України, що є серйозним дестабілізуючим чинником для економічної безпеки держави;
- неоднозначної практики застосування нормативних положень через невизначеність темпоральних чинників для здійснення виплат пенсій за вислугу років без обмежень, зокрема щодо попередньо здійснених пенсійних виплат;
- збільшення судової практики з питань пенсійного забезпечення;
- фінансово-економічних у зв'язку зі змінами показників Державного бюджету України в частині покриття витрат на перерахунок пенсій;
- порушення принципу соціальної справедливості у сфері пенсійного забезпечення.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*