

## **ОПТИМІЗАЦІЯ ЗМІН В ПЕНСІЙНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ, ЯКІ СТОСУЮТЬСЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

В квітні 2015 року була зроблена чергова спроба реформування пенсійної системи в Україні. Головною метою поданого законопроекту № 2767 від 30.04.2015 р.<sup>1</sup> є нарахування пенсій за одноковими принципами, тобто на загальних підставах, для всіх категорій працюючих, окрім військовослужбовців, керуючись нормами єдиного закону. Крім того, передбачається початок впровадження другого накопичувального рівня пенсійного забезпечення та створення професійної пенсійної системи.

Призначення всіх видів пенсій за уніфікованими принципами означає також ліквідацію існування спеціальних пенсій та окремої групи – «спецпенсіонерів». Права на спеціальні пенсії мають особи, пенсія яким призначається відповідно до законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», «Про статус народного депутата України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу», Податкового та Митного кодексів України, Положення про помічника-консультанта народного депутата України.

До спецпенсіонерів в спільноті завжди існувало негативне ставлення. На думку звичайних працівників державні службовці та прирівняні до них особи не мають об'єктивних підстав вважатися чимось кращими за них, а їх праця не настільки важлива та важка, щоб отримувати за неї привілеї у вигляді підвищеної пенсії. Тому законопроектом передбачається встановлення соціальної справедливості серед всіх працюючих громадян шляхом скасування спеціальних пенсій. Тим самим створюючи умови, при яких всі мають рівні можливості отримати винагороду (пенсію) відповідно до

---

<sup>1</sup> Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій» (реєстр. № 2767 від 30.04.2015 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55000](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55000)

величини свого трудового внеску. Таким чином, передбачені законопроектом єдині справедливі принципи обчислення пенсії стосуватимуться усіх без винятку українських громадян, без поділу на «звичайних» та «спеціальних» пенсіонерів, забезпечуючи рівність та однаковість умов для праці та заробляння пенсії за нормами єдиного закону. Це має знизити соціальне напруження та протиставлення «звичайні – привілейовані» і серед працівників, і серед пенсіонерів.

З 1 червня 2015 року набув чинності пункт 5 Прикінцевих положень Закону України від 2 березня 2015 року № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення»<sup>2</sup>. Відповідно до нього призначення всіх видів пенсій відбувається за нормами Закону України «Про пенсійне забезпечення», а спеціальні пенсії скасовуються, окрім спеціальних пенсій для військовослужбовців. Це означає, що процедура відрахувань до солідарної системи та нарахування пенсій для державних службовців та прирівняних до них осіб має відбуватися за однаковими принципами зі всіма іншими працівниками. Хоча даний принцип порушується: державні службовці вже не мають права на спеціальні пенсії, але і досі сплачують збільшену ставку ЄСВ до солідарної системи у порівнянні з іншими працівниками, що суперечить нормам єдиного закону.

Однак, треба відзначити, що працівники, які претендували на спеціальні пенсії, завжди були і є повноправними учасниками солідарної системи, і для них застосовувалися всі загальні принципи нарахування пенсій. Відмінність тут виступає в двох принципових моментах, на які зазвичай не звертається увага. Спецпенсії розраховуються за нормами спецзакону та за нормами єдиного закону. Сума пенсії, яка виходить за нормами єдиного закону виплачується з бюджету Пенсійного фонду, а решта

---

<sup>2</sup> Пункт 5: у разі неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії/щомісячне довічне грошове утримання призначаються відповідно до законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», «Про статус народного депутата України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу», Податкового та Митного кодексів України, Положення про помічника-консультанта народного депутата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/213-19/page2>

покривається коштом державного бюджету. Отже, казати, що звичайні працівники утримують спецпенсіонерів буде не вірно. В той же час із заробітної плати працівників, які мали права на призначення спеціальних пенсій, стягувався збільшений збір на обов'язкове державне пенсійне страхування. Так, починаючи з 2000 року, для державних службовців було встановлено прогресивну ставку внеску залежно від рівня заробітної плати: від 1 % для доходу менш як 150 грн до 5 % для доходу понад 501 грн. Протягом 10 років цей внесок змінювався і з прийняттям у 2010 році Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» склав 6,1 %, в той час як для решти найманих працівників він становить 2,6 %.

Для врахування такої різниці у внесках законопроектом пропонується створення професійної пенсійної системи, участь в якій зможуть взяти в тому числі й державні службовці. Дана система також є своєрідною компенсацією за втрачену пенсійну привілею у вигляді спецпенсії. Вона дає право працівникам по досягненню відповідного віку або набутті певного стажу на професійну пенсійну виплату. Така професійна пенсійна система складається з п'яти категорій накопичувальних програм. Перші чотири створюються для працівників за списками № 1 та № 2, професій, що дають право на дострокову пенсію та пенсію за вислугу років. П'ята категорія включає в себе прокурорів та слідчих прокуратури; державних службовців, у тому числі працівників дипломатичної служби, службовців Національного банку України, журналістів державних або комунальних засобів масової інформації, посадових осіб органів доходів і зборів, посадових осіб контролюючих органів; суддів; народних депутатів України; наукових і науково-технічних працівників; помічників-консультантів народних депутатів України; посадових осіб місцевого самоврядування<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ст. 115 проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій» (реєстр. № 2767 від 30.04.2015 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55000](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55000)

Пенсійна виплата для першої-четвертої категорії учасників накопичувальної професійної пенсійної програми буде формуватися за рахунок страхових внесків, які сплачуватиме роботодавець на користь працівників (для кожної групи працівників розміри відрізняються). Для п'ятої категорії – в тому числі державних службовців, – пропонується інший підхід. З заробітної плати стягується ЄСВ у розмірі 6,1 %, з якого 3,6 % (ЄСВ відповідно до чинної версії єдиного закону) надалі відраховується до солідарної або накопичувальної системи, а 2,5 % – до накопичувальної професійної системи<sup>4</sup>.

Постає логічне питання соціальної справедливості щодо працівників державної служби, які сплачували підвищену ставку внеску до солідарної системи і які тепер не мають права на підвищену пенсію. Особливо несправедливість стосується тих, хто не отримував високої заробітної плати (наприклад, працівники обласних, міських державних організацій, які мають низькі ранги державної служби), але працював на державу за можливість в майбутньому отримувати спеціальну, підвищену пенсію.

В законопроекті № 2767 компенсація підвищених відрахувань державних службовців до солідарної системи протягом 15 років в нових умовах відміни підвищених пенсійних виплат вирішується шляхом виплати єдиноразової компенсації при виході на пенсію за віком, але за умови наявності в працівника стажу державної служби не менше ніж 10 років станом на 1 січня 2016 року. Розмір такої компенсації становить:

- від 10 до 15 років – 10 прожиткових мінімумів для працездатних осіб,
- від 15 до 20 років – 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб,
- понад 20 років – 20 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

---

<sup>4</sup> Ст. 18 там само.

Проте доцільність та спроможність такої компенсації викликає сумніви, оскільки, дискретність алгоритму ставить у нерівні умови держслужбовців, які попадають в один інтервал, наприклад тих, хто тільки прийшов на держслужбу та має стаж 9 років відповідно. По-друге, некоректно визначені межі інтервалів не дозволяють визначити розмір компенсації для осіб, які мають стаж 15 та 20 років<sup>5</sup>. Таким чином запропонована інтервальна система компенсацій є не гнучкою і соціально несправедливою до державних працівників.

Крім того працівники, які тільки прийшли на державну службу (до 10 років) і які також відраховували на 2,5 % більше від єдиної ставки внеску до солідарної системи, тим самим підтримуючи існуючих пенсіонерів, і які мали би повернутися до них в майбутньому, не мають право на компенсацію. Тобто відраховані ними кошти «згорають». Звичайно, накопичувальний рівень покликаний вирішити в тому числі і цю проблему, проте з точки зору соціальної справедливості працівники з невеликим трудовим стажем державної служби залишаються не з чим, а їх відрахування стають по суті благодійними внесками.

Впровадження ж професійної пенсійної системи, навпаки, є несправедливою для державних службовців старшого віку, оскільки вони вже не встигнуть накопичити собі кошти для пенсії, і в той же час вже не мають права на спеціальну. А запропонована законопроектом компенсація є одноразовою виплатою, яка прив'язана до прожиткового мінімуму, величина якого не відповідає вимогам сучасного життя і значно занижена. А з урахування ще й інфляційних процесів дана компенсація навряд чи може конкурувати з спеціальними пенсіями.

Цікавим також є той факт, що за законопроектом № 2767 на дану компенсацію можуть розраховувати державні службовці лише за умови, що вони виходять на пенсію за єдиним законом. У випадку ж призначення пенсії

---

<sup>5</sup> Коваль А.Ф. Щодо вдосконалення пенсійного законодавства в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1830/>

за Законами України «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про статус народного депутата України», «Про судоустрій і статус суддів» зазначена компенсація не виплачується<sup>6</sup>. Проте набувши чинності п. 5 Прикінцевих положень Закону України від 2 березня 2015 року № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» скасовує призначення пенсій за цими законами. А в законопроекті вказано, що право на спеціальну пенсію зберігається до 1 січня 2016 року. Це все вказує також на юридичні помилки законопроекту. Крім того існує правова колізія, оскільки до сих пір є чинною стаття 37 Закону України «Про державну службу», в якій визначений порядок призначення пенсій державного службовця на спеціальних умовах.

Окремо треба відзначити, що законопроект № 2767 передбачає, що учасники другого рівня пенсійного страхування з 1 січня 2017 року (обов'язково для осіб, яким не більше 35 років, і добровільно для осіб, яким менше 55 років) будуть відраховувати внески на накопичувальні рахунки, починаючи з 2 % і збільшуючи щороку відрахування на 1 %, поки не досягнуть 7 %<sup>7</sup>. А за умови, що державні службовці є учасниками і пенсійної професійної програми, і загальної системи накопичувального рівня, то вони за даним законопроектом мають робити подвійні відрахування. Таким чином розмір внеску збільшується, і починаючи з 2022 року складе 11,1 % (7 % до Накопичувального фонду або до солідарної системи, 1,6 % до Фонду соціального страхування, 2,5 % за професійною програмою<sup>8</sup>). Причому

---

<sup>6</sup> З абзац пункту 13<sup>4</sup> розділу XV «Прикінцеві положення» проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій» (реєстр. № 2767 від 30.04.2015 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55000](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55000)

<sup>7</sup> Ст. 18 проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій» (реєстр. № 2767 від 30.04.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55000](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55000)

<sup>8</sup> Висновок Комітету з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення Верховної Ради України від 13.05.2015 року стосовно проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного

внески до професійної накопичувальної системи державні службовці сплачуватимуть незалежно від віку, тобто і особи старші 35 років на 01.01.2016 року. Це означає що навантаження на державних службовців зросте більше ніж у порівнянні з усіма іншими працівниками і буде найбільшим серед найманих працівників. Крім того, якщо додати до цього податок на доходи фізичних осіб, то податкове навантаження для державних службовців складе 26,1%. Це стане критичним для значної кількості державних службовців, чиї доходи є незначними. Такий підхід може спричинити поглиблення бідності серед працюючого населення та найголовніше є соціально несправедливим. Тому вважаємо за необхідне, як і для перших 4 категорій професійної пенсійної програми, щоб внесок у розмірі 2,5% сплачував роботодавець.

Головним аргументом зрівняння принципів нарахування пенсій для всіх категорій працівників в спільноті є встановлення соціальної справедливості, оскільки всі громадяни є рівними між собою. Виходячи з цього нові принципи призначення пенсій за єдиним законом ставлять державних службовців в нерівні умови. Оскільки запропоновані компенсації стосуються не всіх державних службовців. Дивіденди від участі в професійній пенсійній системі зможуть отримати тільки молоді особи, яким не більше 35 років, що дає можливість впродовж 30 років (необхідний страховий стаж) акумулювати на своєму рахунку коштів, які складуть частину їх пенсії поряд з пенсійною виплатою з солідарної системи. В нерівні умови потрапили особи, які на 1 червня 2015 року мали  $\geq 50$  років для жінок і  $\geq 55$  років для чоловіків, оскільки вони вже не мають право на отримання підвищеної пенсії, не можуть бути учасниками накопичувальної системи, і, у випадку, початку праці на державній службі, не зможуть заробити стаж в мінімум 10 років, а отже, і не отримують компенсацію, запропоновану законопроектом № 2767. Такі особи, а також молоді спеціалісти, які також

тільки розпочали свою кар'єру на державній службі, відраховували на 2,5 % більші ставки ЄСВ до солідарної пенсійної системи. Проте для них ці кошти вже не зможуть повернутися у вигляді підвищеної пенсії. Тому необхідним є створення такої системи компенсації за підвищені ставки для всіх державних службовців без дискримінації за віком та стажем роботи на державній службі. В такому підході компенсація відповідатиме принципам соціальної справедливості: скільки державний службовець надмірно відрахував, стільки йому має компенсуватися.

В такій ситуації важливо виділити два фактори-умови, які дають можливість виділити три варіанти компенсації. Перший – час повернення суми надмірних відрахувань: одразу після прийняття закону чи при виході на пенсію, у вигляді додаткової доплати. Другий фактор-умову створює обов'язкова участь всіх без винятку державних службовців в професійній пенсійній програмі, що дає можливість використати накопичувальні рахунки як місце збереження компенсації (див. Рис. 1).



Рис. 1. Варіанти виплати компенсації державним службовцям за їх надмірні ставки по виплатам до солідарної системи

Кожен з варіантів має свої переваги та недоліки. Єдиним сильним аргументом першого варіанту щодо отримання компенсації одразу по прийняттю закону є можливість для багатьох державних службовців отримання матеріальної допомоги в економічно скрутній ситуації. Проте отримання такої компенсації при виході на пенсію видається більш



раціональним з огляду на те, що ця доплата буде мати більше сенсу саме для людини, яка досягла пенсійного віку і майже вийшла з групи економічно активного населення. Крім того така доплата до пенсії частково виконуватиме функцію спецпенсії, хоча й одноразово. Для держави це означає відсутність додаткового навантаження на державний бюджет, оскільки компенсація сплачуватиметься не одразу, а поступово, при виході людини на пенсію.

Другий варіант є наймеш привабливим, оскільки в ньому кошти не захищені від інфляційних ризиків, що не дає можливості отримати кошти, що були відраховані до солідарної системи. Цього можна уникнути в третьому варіанті. Використання рахунку в накопичувальній професійній пенсійній системі збереже купівельну здатність грошей. Особливо це актуально для молодих спеціалістів, яким до пенсійного віку залишається багато років.

Сума компенсацій має бути покрита коштами з державного бюджету, як це було при виплаті спецпенсій, де основна частина пенсійної виплати сплачувала за рахунок коштів Пенсійного фонду України, а залишок – державного бюджету.

Таким чином, одним з завдань процесу реформування пенсійного забезпечення та введення другого рівня пенсійної системи є забезпечення соціальної справедливості для всіх працівників. Відміна спеціальних пенсій є суттєвим кроком в цьому напрямку. Проте цей крок виявився до кінця не спланованим і має ряд негативних наслідків. Говорячи про державних службовців, необхідно відзначити, що запропонована законопроектом компенсація за відміну спецпенсій ґрунтується на кількості років стажу державної служби, що охоплює лише частину державних службовців. Проте залишається без уваги факт, що до сих пір відбувається стягнення надмірних ставок по виплатам до солідарної системи з всіх державних службовців, хоча права на спеціальну пенсію вони вже не мають, а компенсацію отримують не всі. І все це в ситуації, в якій накопити кошти шляхом участі в накопичувальній пенсійній системі значна кількість державних службовців

не встигне. Тому необхідно для встановлення соціальної справедливості, по-перше, зупинити відрахування до солідарної системи надмірної ставки по ЄСВ, по-друге, повернути державним службовцям сплачувану ними збільшену частину ставки по виплатам до солідарної системи, по-третє, вирішити яким чином буде проводитись процедура компенсації.

Отже, для реалізації зазначених пропозицій необхідно:

1. З метою забезпечення належної компенсації для кожного державного службовця за його підвищені ставки по внескам до солідарної пенсійної системи та відміні права в отриманні спеціальної пенсії викласти абзац 1 статті 13<sup>4</sup> Проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій» у такій редакції:

«13<sup>4</sup> Особи, які працювали на посадах, що давали право на призначення пенсії відповідно до законодавчих актів, зазначених у абзаці першому пункту 13 цього розділу, яким призначається пенсія за віком на умовах, визначених цим Законом після 1 січня 2016 року, та які до цього не отримували будь-яку пенсію, мають право на одержання компенсації сум внесків, сплачених до солідарної системи за підвищеною ставкою, у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України: зарахування компенсації у розмірі рівному сумі надмірних відрахувань по виплатам до солідарної системи на персональний рахунок в накопичувальній професійній пенсійній програмі.»;

2. З метою уникнення підвищених соціальних ризиків для державних службовців з причини найвищих відрахувань до накопичувального рівня пенсійного забезпечення у порівнянні з працівниками не державної служби:

- абзац 9 пункту 2 статті 18 Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної

системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій» видалити;

- пункт 4 статті 18 Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій» доповнити шостим абзацом «2,5 відсотків визначеної пунктом 1 частини першої статті 7 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» бази нарахування єдиного внеску за працівників, які зайняті на роботах, передбачених пунктом 5 частини першої статті 115 цього Закону.»;

3. З метою скасування відрахування до солідарної пенсійної системи підвищеної ставки внесу для державних службовців пункт 9 статті 8 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» викласти в такій редакції:

«Для платників, які працюють на посадах, робота на яких зараховується до стажу, що дає право на одержання пенсії відповідно до закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», а також для льотних екіпажів повітряних суден цивільної авіації (пілотів, штурманів, бортінженерів, бортмеханіків, бортрадистів, льотчиків-наглядачів) і бортоператорів, які виконують спеціальні роботи в польотах, встановлюється єдиний внесок у розмірі 6,1 відсотка визначеної пунктом 1 частини першої статті 7 цього Закону бази нарахування єдиного внеску.»;

4. З метою усунення правової колізії і у відповідності до п. 5 Прикінцевих положень Закону України від 2 березня 2015 року № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» внести наступні зміни:

- статтю 37 Закону України від 26 квітня 2015 року «Про державну службу» викласти в такій редакції: «пенсійне забезпечення державних

службовців здійснюється за нормами Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Відділ соціальної політики

*(К.О. Ковязіна)*

№ 22, Серія «Соціальна політика»