



бх. 04.26/3-380 В/р 0426 329  
03.02.2011р. Делу

До № 7455 від 13.12.2010 р.  
Кабінет Міністрів України

## АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

№ 16/3-96/7455

" 31 " 01 2011 р.

### ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» (№ 7455 від 13.12.2010 р.)

З метою подальшого реформування пенсійної системи та збалансування солідарної системи пенсійного страхування у законопроекті пропонується:

1. Визначити механізм запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, а саме:

- розпочати перерахування страхових внесків до Накопичувального пенсійного фонду з року, в якому буде забезпечено бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду України;

- учасниками накопичувальної системи визначити осіб, яким на дату запровадження перерахування внесків до Накопичувального пенсійного фонду виповнилося не більше 35 років;

- розмір страхового внеску на дату впровадження системи встановити у розмірі 2 % із подальшим його щорічним підвищенням на один відсоток до 7 %;

- страхові внески до Накопичувального пенсійного фонду для осіб, які беруть добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, нараховувати на суму, передбачену договором про добровільну участь;

- Пенсійному фонду України спрямовувати страхові внески до Накопичувального пенсійного фонду на відповідні рахунки на підставі відомостей, поданих платниками єдиного внеску до Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування.

2. Визначити заходи щодо забезпечення збалансування солідарної системи пенсійного страхування та фінансової стабілізації роботи Пенсійного фонду України, а саме:

- встановити максимальний розмір пенсії (крім пенсійних виплат, що здійснюються з Накопичувального пенсійного фонду) або щомісячного довічного грошового утримання на рівні 12 розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;

- здійснювати виплату спеціальних пенсій в період роботи в розмірах, визначених за нормами Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»;

Апарат  
Верховної Ради України  
15346

- здійснювати виплату спеціальних пенсій особам, які мають право дострокового виходу на пенсію, лише при досягненні загальностановленого пенсійного віку (дострокові пенсії виплачуюватимуться за нормами відповідних законів);

- збільшити період для врахування виплат (крім посадових окладів, надбавок за класні чини, вислугу років), що включаються в зарібок для обчислення спеціальних пенсій, до 60 календарних місяців;

- підвищити мінімально необхідний страховий стаж для одержання пенсії за віком з 5 до 15 років;

- у разі збільшення розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом, підвищувати розмір пенсії, обчислений відповідно до статті 28 цього Закону для пенсіонерів, які працюють тільки після звільнення з роботи;

- підвищити нормативну тривалість страхового стажу для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі з 20 років для жінок та 25 років для чоловіків, до, відповідно, 30 та 35 років для новопризначених пенсій;

- установити, що розмір середньої заробітної плати, яка враховується для призначення пенсії, визначається за три календарні роки, що передують року звернення за призначенням пенсії, а перерахунок пенсії проводиться із середньої заробітної плати, з якої призначено пенсію;

- проводити перерахунки пенсій працюючим пенсіонерам, які отримують пенсію за вислугу років, тільки після досягнення пенсійного віку;

- призначення пенсій проводити із заробітку лише за даними персоналізованого обліку;

- змінити базу розрахунку надбавки за понаднормовий стаж для новопризначених пенсій;

- поступово підвищити пенсійний вік для жінок з 55 до 60 років, щорічно збільшуючи його на 6 місяців кожного року, починаючи з 1 лютого 2011 року, для чоловіків, що працюють на державній службі, – до 62 років з 2013 року;

- поступово підвищити вік для жінок, для одержання державної соціальної допомоги з 58 до 63 років;

- поступово збільшити необхідну вислугу для призначення пенсії за вислугу років військовослужбовцям та деяким іншим особам, запровадивши при цьому її календарне обчислення;

- виключати з періоду, за який враховується заробітна плата (дохід) для обчислення пенсії, періоди, коли особи підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню відповідно до пунктів 8, 13, 14 статті 11 цього Закону.

Стосовно змісту та можливих наслідків реалізації викладених вище пропозицій Головне управління вважає за доцільне зазначити наступне.

1. Запропонований у проекті підхід щодо збільшення пенсійного віку для жінок до 60 років не кореспондується із конституційними приписами, згідно з якими при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод

(стаття 22 Конституції України). Крім того, збільшення пенсійного віку для жінок на п'ять років, при залишенні на існуючому рівні пенсійного віку для більшості чоловіків, також викликає сумніви з точки зору рівності конституційних прав та неможливості обмежень прав за ознаками статі (частина друга статті 24 Конституції України).

2. Не відповідатиме приписам щодо рівності всіх людей у правах (стаття 21 Конституції України) збільшення на два роки (до 62 років) пенсійного віку для чоловіків, які перебувають на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, по відношенню до чоловіків, які працюють в інших сферах народного господарства та які є службовцями інших державних та недержавних організацій. Адже характер їх службової діяльності не має принципових відмінностей від служби в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, яка є різновидом більш широкого поняття «служба». Зазначимо також, що у проекті не охоплюється категорія працівників чоловічої статі, які працюють в органах влади Автономної Республіки Крим.

Слід звернути увагу на те, що пропозиція щодо виділення державних службовців чоловічої статі в якусь окрему соціальну групу з окремим статусом, який дає підстави, з одного боку, збільшувати їм пенсійний вік, а з іншого – практично забороняти продовжувати виконувати службові обов'язки після досягнення підвищеного пенсійного віку, взагалі позбавлена будь-якої логіки. Ця пропозиція, яка активно пропагується як реформаторська, не відповідає ні юридичним, ні етичним, ні економічним, медико-біологічним, демографічним чи якимось іншим критеріям, і може з цих підстав розцінюватися як така, що має суто суб'єктивний і популістський характер.

3. Викликають заперечення пропозиції щодо встановлення обмеження дванадцятьма прожитковими мінімумами пенсій, призначених за спеціальними законами, та про скасування норм спеціальних законів, які передбачають можливість збільшення розмірів призначених пенсій з 80 до 90 відсотків заробітної плати (зміни до статті 37 Закону України «Про державну службу», статті 50-1 Закону України «Про прокуратуру» та ін.). Головне управління вважає, що їх реалізація цих пропозицій супроводжуватиметься звуженням змісту та обсягу існуючих прав громадян, що дає підстави для сумнівів щодо їх відповідності статті 22 Конституції України. Річ у тому, що спеціальне пенсійне забезпечення цих осіб обумовлюється необхідністю компенсації втрати їх доходів у зв'язку з існуючими законодавчими обмеженнями їх діяльності. Зокрема, для державних службовців ці обмеження встановлені статтею 16 Закону України «Про державну службу» та статтею 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією», якими державним службовцям та іншим особам, уповноваженим на виконання функцій держави, забороняється здійснювати підприємницьку діяльність, безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працюють, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (за деякими винятками) тощо.

У зв'язку з цим окремої уваги заслуговує те, що Конституційний Суд України неодноразово розглядав проблему, пов'язану з реалізацією права на соціальний захист, закріпленого спеціальними законами, і сформулював правову позицію, згідно з якою Конституція та закони України виокремлюють певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. До них, зокрема, належать громадяни, яким пенсія призначається за спеціальними законами. У рішеннях Конституційного Суду України зазначалося, що пільги, компенсації, гарантії є видом соціальної допомоги і необхідною складовою конституційного права на достатній життєвий рівень, тому звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за статтею 22 Конституції України не допускається (рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 8-рп/99, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004, від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004. (Рішення Конституційного Суду України у справі про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання від 11 жовтня 2005 року № 1-21/2005).

Слід враховувати й ту обставину, що встановлені обмеження щодо можливості одержувати додаткові доходи, а також невеликі розміри заробітної плати державних службовців фактично не дозволяють їм скористатися можливістю участі у додатковому недержавному пенсійному забезпеченні, накопичувати кошти в фінансових установах на випадок втрати роботи у зв'язку з хворобою, виходом на пенсію за віком тощо, як це можуть здійснити висококваліфіковані фахівці інших галузей економіки чи підприємці.

Головне управління не вважає занадто захмарними пенсії переважної більшості державних службовців. Тому, на думку управління, в процесі реформування пенсійної системи має бути вжито заходів для детінізації економіки, що дасть можливість вирівнювати умови соціального забезпечення не шляхом обмежень і скасування, а за рахунок підвищення рівня заробітних плат і пенсій всім категоріям застрахованих осіб. Разом з тим позиція Головного управління у даному питанні не зводиться до суцільного заперечення необхідності обмеження максимально можливого розміру пенсії взагалі. Навпаки, встановлення такого обмеження є як економічно, так і соціально та юридично виправданим, як і пропозиція щодо уніфікації відповідних норм у всіх спеціальних законах, у тому числі Законі України «Про статус народного депутата України», яка підтримується управлінням. Сумніви викликає запропонований підхід до визначення цього розміру: адже дванадцять прожиткових мінімумів для непрацездатних – це величина, яка не має під собою належного обґрунтування. На думку управління, такою економічно зрозумілою верхньою межею пенсійних виплат логічніше було б встановити максимальну суму заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, або максимальну суму доходу застрахованої особи, на яку нараховується єдиний внесок. Звертаємо увагу на те, що останній показник як

системоутворюючий вже зафіксований у статті 1 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», який набрав чинності з 1 січня 2011 року.

4. У новій частині 3 статті 29 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» жінкам, які одержують пенсії на загальних підставах та які народилися у період з 1 лютого 1956 року по 31 липня 1960 року, пропонується після виходу на пенсію встановлювати підвищення розміру пенсії, обчисленого відповідно до статті 27 цього Закону, в розмірі 2,5 відсотка за кожні 6 місяців більш пізнього виходу на пенсію, починаючи з 55 років до досягнення ними 60-річного віку. Водночас відсутні пропозиції щодо застосування подібних компенсаторних заходів для жінок, які одержують пенсії за спеціальними законами, у разі підвищення для них віку виходу на пенсію, запропонованого змінами до статті 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Не передбачені вони і для чоловіків – державних службовців, яким пропонується підвищити вік виходу на пенсію на 2 роки - до 62 років. На нашу думку, такий підхід не відповідає змісту статті 24 Конституції України, частина перша якої передбачає, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом,

Запровадження підвищення пенсійного віку громадян, на наш погляд, взагалі потребує забезпечення максимального соціального захисту осіб, на яких поширюватимуться ці норми. Такими заходами можуть бути, наприклад, державні гарантії на отримання відповідного рівня допомоги по безробіттю, сприяння залученню цих осіб до підприємницької діяльності, можливість виключення періодів отримання допомоги по безробіттю або періодів зайняття підприємницькою діяльністю при обчисленні заробітної плати для призначення пенсій тощо.

5. Викликає заперечення пропозиція (зміни до статті 23 Закону України «Про державну службу»), згідно з якою виключається можливість у разі необхідності продовження на 5 років терміну перебування на державній службі зазначених фахівців. На думку управління, подібне рішення негативно позначиться на ефективності роботи державної служби, якості її кадрового потенціалу. Передбачена ж у проекті можливість у виняткових випадках залишати досвідчених фахівців на державній службі лише на посадах радників або консультантів за рішенням керівника відповідного державного органу не вирішить цю проблему, оскільки ці посади і відповідні дорадчі функції взагалі не є характерними для державної служби і не передбачені у штатних розписах переважної більшості державних установ. Крім того, запропоновані заходи по суті механічного скорочення досвідчених державних службовців, на нашу думку, не призведуть до очікуваної економії бюджетних коштів, оскільки економія витрат на оплату праці некваліфікованих працівників, які прийдуть на їх місце, не компенсує витрат на їх навчання та витрат від прийняття ними некваліфікованих рішень.

6. До звуження змісту та обсягу існуючих прав громадян, на наш погляд, призведуть запропоновані зміни до статті 24 Закону України «Про

наукову і науково-технічну діяльність” та до статті 40 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Суть їх полягає у тому, що для призначення пенсій на загальних підставах та пенсій науковим працівникам враховується заробітна плата тільки за період з 1 липня 2000 року. При цьому можливість враховувати зарплату за будь-які 60 календарних місяців страхового стажу до 1 липня 2000 року надаватиметься тільки особам, у яких страховий стаж починаючи з 1 липня 2000 року становить менше 60 місяців. Запровадження цих норм матиме наслідком заниження розмірів призначуваних пенсій тих громадян, які одержували більш високі заробітки до 2000 року. Вважаємо, що врахування заробітної плати за будь-які 60 календарних місяців страхового стажу до 1 липня 2000 року слід було б здійснювати за бажанням майбутнього пенсіонера.

7. Головне управління вважає недостатньо обґрунтованими та такими, що призведуть до звуження прав громадян, норми, відповідно до яких при призначенні пенсій на загальних підставах та науковим працівникам застосовується показник середньої заробітної плати за три календарні роки, що передують року звернення за призначенням пенсії (пп. 8 п. 7 Розділу II, стаття 24 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, пп.18 п. 7 Розділу II, стаття 40 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”). Річ у тому, що чинний порядок визначення заробітної плати для призначення пенсії передбачає осучаснення заробітку особи на момент її звернення за призначенням пенсії. Застосування ж показника середньої заробітної плати за три календарні роки, що передують року звернення, змінить саму суть підходу до визначення заробітку для обчислення пенсії та призведе до її штучного заниження.

8. Викликає заперечення пропозиція (пп.8 п. 7 Розділу II, стаття 24 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, пп.18 п.7 Розділу II, стаття 42 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”) щодо застосування при проведенні перерахунку пенсій, призначених на загальних підставах та науковим працівникам, у разі коли вони після призначення пенсії продовжували працювати та відпрацювали не менше як 24 місяці, показника середньої заробітної плати (доходу), який враховувався під час призначення (попереднього перерахунку) пенсії. Реалізація такої норми матиме наслідком значне звуження прав пенсіонерів у зв’язку з тим, що на даний час при перерахунку пенсій науковим працівникам застосовується середня заробітна плата працівників, зайнятих у галузях економіки України, у тому числі в сільському господарстві, за рік, що передує року звернення за пенсією.

9. Не можна погодитися з пропозицією щодо обмеження права працюючих пенсіонерів на перерахунок пенсій у зв’язку із збільшенням розміру прожиткового мінімуму (зміни до частини 3 статті 42 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”). Особливо це стосується осіб, які одержують пенсії в мінімальних розмірах. Необхідно зазначити, що запровадження цієї пропозиції призведе до порушення такого принципу загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, як

рівноправність застрахованих осіб щодо отримання пенсійних виплат та виконання обов'язків стосовно сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.

10. Як таку, що звужує зміст та обсяг існуючих прав громадян, слід оцінити пропозицію (п.18 Розділу II, стаття 28 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування") щодо підвищення нормативної тривалості страхового стажу для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі з 20 років для жінок та 25 років для чоловіків до 30 та 35 років відповідно для новопризначених пенсій. Річ у тому, що збільшення нормативної тривалості страхового стажу матиме наслідком зменшення понаднормового страхового стажу, що у свою чергу призведе до зменшення розмірів пенсій.

11. Головне управління у цілому погоджується з пропозицією щодо можливості виключати з періоду, за який враховується заробітна плата (дохід) для обчислення пенсії, періоди, коли особи підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню відповідно до пунктів 8, 13, 14 статті 11 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". Разом з тим звертаємо увагу на доцільність надання права виключати з періоду, за який враховується заробітна плата (дохід) для обчислення пенсії, періодів отримання допомоги по безробіттю громадянам передпенсійного віку.

12. Не можна погодитися з пропозицією (нова редакція частини 3 статті 45 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»), яка передбачає, що переведення з одного виду пенсії на інший проводиться із застосуванням показника середньої заробітної плати, який враховувався під час призначення (попереднього перерахунку) пенсії. На нашу думку, її реалізація порушуватиме норми статті 24 Конституції України стосовно рівності прав громадян перед законом. Так, наприклад, особа, яка з молодого віку одержує пенсію по інвалідності, при досягненні загальнозастрахованого пенсійного віку та наявності необхідного страхового стажу втратить можливість на призначення повноцінної пенсії за віком із застосуванням при її обчисленні показника середньої заробітної плати за період перед зверненням за призначенням пенсії нарівні з іншими громадянами. Не кажучи вже про те, що і чинні норми Закону обмежують одержувачів пенсій по інвалідності у праві на звернення за призначенням пенсії за віком протягом трьох місяців з дня досягнення пенсійного віку і, відповідно, призначення пенсії за віком з дня виникнення такого права нарівні з іншими громадянами. Водночас слід звернути увагу на недосконалість запропонованої редакції з точки зору можливості застосування при переведенні, наприклад, пенсії, призначеної відповідно до Закону України «Про державну службу» на пенсію, що призначається згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

13. Як переважно декларативний можна оцінити новий пункт 7<sup>1</sup> розділу XV "Прикінцеві положення" Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», за змістом якого особам, які на дату

досягнення пенсійного віку працюють у закладах та установах державної або комунальної форми власності на посадах, робота на яких дає право на призначення пенсії за вислугу років відповідно до Закону України "Про пенсійне забезпечення", і мають страховий стаж чоловіки - 35, жінки - 30 років на таких посадах, при призначенні пенсії за віком пропонується виплачувати грошову допомогу, що не підлягає оподаткуванню, в розмірі десяти місячних їх пенсій станом на дату її призначення. Виплату зазначеної грошової допомоги пропонується здійснювати у разі, коли таким особам раніше пенсія не призначалася за рахунок коштів, з яких виплачується пенсія.

Справа в тому, що пенсії за вислугу років відповідно до пунктів "е"—"ж" статті 55 Закону України "Про пенсійне забезпечення" призначаються незалежно від віку за наявності відповідного спеціального стажу роботи (від 20 до 30 років) у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України окремо для кожної категорії працівників. Тому при одержанні пенсії за вислугу років до досягнення пенсійного віку навіть протягом 5 років особа отримає 60 місячних пенсій, а у більшості випадків ці виплати будуть значно більшими.

14. Такою, що звужує права громадян, є запропонована нова редакція абзацу 2 частини 4 статті 42 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", за якою за бажанням пенсіонера перерахунок пенсії проводиться із заробітної плати із застосуванням показника середньої заробітної плати (доходу), який враховувався під час призначення (попереднього перерахунку) пенсії. Такий порядок перерахунку призведе до штучного заниження одержуваної за 24 місяці після призначення пенсії заробітної плати, з якої сплачувалися страхові внески, особливо у випадках, коли після попереднього перерахунку або призначення пенсії пройшов тривалий час.

15. Законопроектом не передбачено право застрахованої особи на отримання за її бажанням одноразової виплати з накопичувальної пенсійної системи у разі досягнення нею пенсійного віку. На наш погляд, це порушує конституційні права громадян в частині їх права володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (стаття 41 Конституції України)

16. Звертаємо увагу на те, що частина змін до Закону «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (п.п. 20 пункту 7 розділ I проекту) враховані у прийнятому в першому читанні проекті Закону «Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування» (реєстр. №0942 від 23.11.2007 р.). З огляду на це до прийняття проекту № 7455 доцільно зняти з розгляду проект № 0942.

17. Абзац другий нової частини 10, якою доповнюється ст. 13 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення», пропонуємо виключити. Вважаємо, що зазначені зміни повторюють за своєю суттю вимоги частини 1 ст. 4 цього Закону, згідно з якою одним із принципів здійснення недержавного пенсійного забезпечення є відповідальність суб'єктів системи недержавного пенсійного забезпечення за порушення норм, передбачених цим Законом та



іншими нормативно-правовими актами, а не лише Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг, як це пропонується проектом.

18. Змінами до п. 1 частини 1 ст. 1 Закону «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» пропонується доповнити перелік фінансових установ Пенсійним фондом України. Вважали б за необхідне звернути увагу на те, що частина 1 ст. 58 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» визначає Пенсійний фонд як орган, що здійснює керівництво та управління солідарною системою та є самоврядною неприбутковою організацією. На нашу думку, віднесення Пенсійного фонду України до фінансових установ потребує більшої деталізації видів фінансових послуг, які можуть надаватися фондом, а також чіткого визначення відповідальності сторін за його зобов'язаннями, у тому числі, у випадку банкрутства.

19. Законопроект вміщує лише дві статті, об'єднані в межах Розділу I «Загальні положення», а у другому розділі передбачається внесення змін до 23 законів та Бюджетного кодексу України. Така конструкція законопроекту дає підстави для висновку про його технічну недосконалість.

Зокрема, згідно із приписами частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України, перехідні положення, як окремий розділ законопроекту, застосовується у випадку, коли для реалізації положень поданого законопроекту, після його прийняття необхідні зміни до інших законів. Такі зміни мають викладатися якраз у розділі «Перехідні положення» до такого законопроекту. Управління вважає, що з огляду на предмет проекту, пропонувані у перехідних положеннях приписи, як зміни до нормативно-правових актів, повинні викладатися не в розділі «Перехідні положення», а мають увійти до основної матерії проекту.

Приписи, які пропонується внести проектом до чинних законодавчих актів, являють собою складні юридичні конструкції, важкодоступні для сприйняття та правильного і однакового розуміння та застосування. Аналіз значної частини приписів, вміщених у проект, дає підстави для висновку про недодержання у проекті основних принципів законодавчої техніки, серед яких: викладення норм закону має бути настільки лаконічним, наскільки це можливо без шкоди для повноти і зрозумілості його положень; норми в тексті закону повинні викладатись ясно, простою і доступною мовою.

Крім того, конкретні відсилання у тексті закону не повинні адресувати до нормативно-правових актів меншої юридичної сили, оскільки застосування такого роду відсилань призвело б до фактичної підміни положень закону положеннями підзаконних актів. Наведене стосується посилання, вміщеного у ст. 2 проекту, на Постанову Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379 «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України». Остання (незважаючи на те, що вона охоплюється терміном «законодавство») є лише підзаконним актом, прийнятим на підставі та на виконання Конституції та законів України.

Правила про набуття законом чинності вміщені до Розділу II, який має назву «Перехідні положення», хоча згідно з вимогам законодавчої техніки цей припис має бути складовою Прикінцевих положень закону.

20. У проекті зустрічаються також інші вади техніко-юридичного характеру. Наприклад, у п. 4 Розділу II проекту передбачено, що «дія положень, передбачених абзацами вісімдесят четвертим — вісімдесят шостим підпункту 18 розділу II цього Закону, поширюється на пенсіонерів, яким пенсія призначатиметься або перераховуватиметься з нової заробітної плати після набрання чинності цим Законом». У зв'язку з цим слід зазначити, що у наведеному формулюванні є помилка, оскільки очевидно йдеться про підпункт 18 пункту 7 Розділу II проекту. Крім того, оскільки в межах підпункту 18 фактично викладено нову редакцію Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», достатньо складно з'ясувати, про які саме приписи цього Закону йдеться у п. 4 розділу II проекту.

У підпункті 7 пункту 7 розділу II проекту зазначено назву Закону України «Про прокуратуру», але виходячи із реквізитів джерел оприлюднення та змісту наведених норм у проекті можна дійти висновку, що у підпункті 7 пункту 7 розділу II проекту йдеться про Закон України «Про судоустрій і статус суддів» № 2453-VI від 07.07.2010 р.

21. У проекті використовуються терміни, які не мають чіткого визначення та законодавчого закріплення як дефініції. Це стосується застосованого словосполучення «щомісячне довічне грошове утримання» (стаття 2 розділу I проекту). Існує необхідність, як при реформуванні пенсійної системи, так і системи оплати праці, у наданні чіткого визначення цього явища у функціонуванні державного апарату, інакше така невизначеність може призвести до ускладнень у процесі правозастосовчої діяльності. Прикладом цього є те, що в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» стикаються чотири взаємопов'язані поняття, а саме: «щомісячне довічне грошове утримання»; «грошового утримання судді»; «заробіток» та «заробітна плата судді». Відтак, без впорядкування термінології щодо грошового чи то матеріального утримання деяких категорій державних службовців не можна буде досягнути в повному обсязі законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи.

22. У цілому аналіз законопроекту, прийняття якого анонсоване як запровадження пенсійної реформи, дає підстави для наступних загальних висновків.

Стосовно запропонованої концепції реформування солідарної системи пенсійного страхування слід констатувати, що її суть полягає у запровадженні більш жорстких умов пенсійного забезпечення. При цьому запропоновані зміни мають системний характер у тому розумінні, що спрямовані практично на всі конструктивні елементи існуючого механізму реалізації конституційного права громадян на соціальний захист в частині права на забезпечення у старості (стаття 46 Конституції України): вік виходу на пенсію, величину нормативного страхового стажу, умови призначення та

перерахунку пенсії, переведення пенсії з одного виду на інший, виплати пенсій працюючим пенсіонерам тощо.

Головне управління вважає, що запровадження запропонованого комплексу заходів, спрямованих на збалансування солідарної системи пенсійного страхування, не може вважатися виправданим до тих пір, доки не буде вичерпаний весь арсенал соціально нейтральних і економічно необхідних заходів, що можуть забезпечити розширення бази пенсійних надходжень. Йдеться, зокрема, про заходи з детінізації заробітних плат, рішуче скорочення сфери зайнятості на тимчасових роботах без належного оформлення угод, удосконалення системи сплати страхових внесків осіб, що працюють за спрощеною системою оподаткування, підвищення рівня заробітної плати працівників, реалізацію програми розвитку робочих місць і відповідне збільшення рівня зайнятості населення та інші добре відомі заходи, позитивний вплив яких на скорочення дефіциту Пенсійного фонду не викликає сумнівів. Нарешті, суттєвій економії коштів Пенсійного фонду мало б сприяти звільнення солідарної системи пенсійного страхування від невластивих їй функцій призначення дострокових пенсій за вислугу років та за роботу в шкідливих умовах праці. Проте це важливе питання залишається неврегульованим, незважаючи на те, що пунктом 2 Прикінцевих положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» такі пенсії передбачено призначати згідно з окремим законодавчим актом через професійні та корпоративні фонди.

Головне управління вважає за необхідне окремо висловити зауваження стосовно змісту Пояснювальної записки до законопроекту. Вона виконана вкрай недбало: не містить будь-якого змістовного обґрунтування необхідності його прийняття (п. 1), мета проекту формулюється шляхом переліку запропонованих заходів (п. 2), які, у свою чергу, прогнозуються як «основний очікуваний результат прийняття акта» (п. 7).

Що ж стосується фінансово-економічного обґрунтування законопроекту (п. 4), то воно вичерпується тезою про те, що реалізація проекту «приведе у 2011 році до додаткових надходжень до Пенсійного фонду України та економії коштів у сумі 1,7 млрд. гривень». Вважаємо подібне «обґрунтування» законодавчої пропозиції абсолютно недостатнім як з огляду на регламентні вимоги до супровідних документів до законопроекту (стаття 91 Регламенту Верховної Ради України), так і насамперед у зв'язку з соціальною значимістю питання, яке стосується конституційних прав всіх без винятку громадян України. Поза сумнівами, у даному випадку фінансово-економічне обґрунтування має бути особливо детальним і переконливим, з обов'язковим включенням актуарних розрахунків.

**Узагальнюючий висновок:** законопроект потребує суттєвого доопрацювання.

Керівник Головного управління



В.БОРДЕНЮК

Вик.: В.Тимофєєв, Н.Лаврухіна, І.Зуб,  
І.Снігур, О.Карпенко, О.Мельник