



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

## Проект розвитку ринків капіталу

### **Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Підхід до пенсійного забезпечення пенсіонерів, які виїхали на постійне місце проживання за кордон**

**26 липня 2007 року**

#### **Минула практика країн СНД та Заходу**

У минулому, принципи країн СНД та західних країн, які визначали виплату пенсій тим, хто виїхав на постійне місце проживання за кордон, дуже відрізнялися.

У минулому, в країнах СНД для визначення пенсійних виплат іноземним працівникам користувалися принципом територіальності. Для встановлення права на отримання пенсії застосовувалось законодавство країни, громадянство якої мала особа. Періоди роботи в іншій країні враховувались таким чином, начебто вони мали місце у країні постійного проживання. Пенсії з однієї країни в іншу не перераховувались. Країна громадянства припиняла виплачувати пенсію, якщо пенсіонер виїздив в іншу країну на постійне місце проживання.

У західних країнах застосовується інший підхід, так званий «*lex loci laboris*» (перебування за місцем роботи). У цьому випадку ставлення до іноземних працівників таке саме, як і до громадян даної країни. Для встановлення пенсійних прав та розрахунку розміру пенсій застосовувалось законодавство тієї країни, де працювала особа. Кожна країна продовжувала виплачувати пенсії своїм пенсіонерам, які переїхали в іншу країну на постійне місце проживання після виходу на пенсію.

Різниця між цими двома системами полягає в тому, що в країнах колишнього Радянського Союзу країна громадянства виплачувала пенсію незалежно від того, де виконувалася робота. В країнах Заходу пенсію виплачувала та країна, в якій виконувалася робота, незалежно від країни громадянства.

В республіках колишнього Радянського Союзу принцип територіальності себе виправдав. Пенсії виплачувалися повністю з державних бюджетів і всі працівники знаходилися по суті в одній і тій же системі. В перші роки після розпаду Радянського Союзу цим республікам було доцільно продовжувати проведення ідентичної політики з питань міжнародного співробітництва і виплати пенсій, призначених державою. Тут існував відповідний адміністративний апарат, а велика кількість працівників мала трудовий стаж в кількох країнах СНД.

Оскільки пройшло тільки 15 років після отримання Україною незалежності, система визнання стажу працівників в інших країнах СНД буде зберігатися ще років 15. Було б несправедливо не брати до уваги роботу в інших країнах СНД до отримання цими країнами незалежності. Проте, загальний принцип територіальності швидко стає застарілим в інших відношеннях. По-перше, пенсійні системи швидко змінюються і розвиваються в різних напрямках. Принцип територіальності діє ефективно тільки тоді, коли як пенсії, так і рівні внесків у відповідних країнах є подібними. Також існує припущення, що до деякої міри є певна рівновага між обміном працівниками і пенсіонерами. Якщо рівноваги тут не існує, тоді принцип територіальності діє на користь країни з великою кількістю іноземних працівників, які повертаються до країни свого громадянства, щоб отримати пенсії згідно із законами країни свого громадянства і за рахунок її фінансових ресурсів. Країна, яка використовує працю іноземних працівників, може збирати внески протягом багатьох років, але вона може уникати необхідності виплачувати пенсії. Країна громадянства виплачує пенсію незважаючи на те, що вона, можливо, ніколи не отримувала пенсійних внесків на користь даного працівника.

04070, Україна, м. Київ, вул. Борисоглібська, 16А,

тел.: +38 044 467-7871, 467-7879, 467-7889 факс: +38 044 467-7896 e-mail: office@capitalmarkets.kiev.ua www.capitalmarkets.kiev.ua

Принцип *lex loci laboris* » (перебування за місцем роботи) є простішим і діє краще між країнами з повністю незалежними економіками і несхожими обов'язковими системами пенсійного забезпечення. Як члену Ради Європи для України було б природно почати впроваджувати політику координації пенсій згідно з стандартами ЄС.

### **Сучасна міжнародна практика**

На Заході існує давня традиція, коли країни сплачують пенсії працівникам згідно з системами обов'язкового соціального страхування солідарного типу незалежно від країни проживання пенсіонера. Будь-яка особа, яка заробила право на отримання пенсії згідно з обов'язковим соціальним страхуванням, мала право на отримання такої пенсії. Ані країна проживання особи, що вийшла на пенсію, ані країна її громадянства не були в такому випадку проблемою.

Як міжнародна практика в країнах Заходу ця політика для громадян своїх країн залишилася без змін. Громадянам, які отримали право на пенсію в рамках системи обов'язкового пенсійного забезпечення, ця пенсія виплачується після виходу на пенсію незалежно від країни проживання. Це є односторонньою дією країни, яка забезпечує пенсіями своїх громадян. Виплата пенсій відбувається незалежно від будь-яких двосторонніх угод з країною, де пенсіонер буде жити постійно. Цей принцип так широко розповсюджений в країнах Заходу, що він став міжнародним стандартом.

За останні два-три десятиріччя ця практика для іноземних робітників стала менш стандартизованою. Політики стали більш чутливими до питань, що стосуються іноземних працівників і соціальної вартості такої праці. За відсутності двосторонніх чи регіональних угод низка країн стала більш неохоче платити пенсії особам, які не є її громадянами і які виїждять з країни після виходу на пенсію

Частково бажання контролювати витрати на пенсії з фонду соціального страхування привело до зміни у ставленні до цих питань, але інші чинники також є важливими. Більшість країн надають субсидовані пенсії певним вибраним групам. Пенсійна допомога субсидується, якщо вона є вищою за пенсію, розраховану суто на основі страхових внесків, доходів та стандартної формули розрахунку пенсії. Мінімальні пенсії є найбільш загальним прикладом субсидованих пенсій.

Мінімальні пенсії призначені для того, щоб захистити пенсіонерів від крайньої бідності в старості. Мінімальні рівні пенсій найчастіше пов'язані з певним національним виміром доходу, необхідного для отримання засобів для існування. Уряду важко виправдати виплату субсидованої мінімальної пенсії комусь, хто не є громадянином цієї країни і в ній більше не живе. Подібно всім субсидованим пенсіям мінімальний розмір пенсії не був зароблений на основі страхових внесків та формули розрахунку пенсії. Це перешкоджало пом'якшенню проявів бідності у своїй країні. Чому працівники і роботодавці у себе в країні повинні сплачувати додаткові внески і отримувати менші пенсії, аби запобігти бідності в іншій країні?

Пільги, що надаються у випадку професійних пенсій та пільги у випадку дострокового виходу на пенсію, створюють ту ж саму проблему, якщо вони повністю або частково субсидуються. Всі працівники сплачують більші страхові внески для сплати субсидій вибраній меншості працівників. Якщо іноземець підпадає під право на одну з цих пенсій, а потім він залишає країну, на працівників падає тягар сплати субсидії, яка не була зароблена за рахунок сплати страхових внесків.

Пенсійні пільги та мінімальна допомога надають іноземним працівникам можливості для експлуатації пенсійної системи країни проживання. Завдяки щедрим положенням про достроковий вихід на пенсію та вихід на пенсію в більш молодому віці працівник може почати отримувати пенсію достроково і потім повернутися до країни свого громадянства та заробити другу пенсію, як правило, мінімальну. Або працівник може заробити мінімальну пенсію в двох

різних країнах. Дві мінімальні пенсії часто є значно більшими за так звану особисту пенсію, що базується на однакових заробітних платах.

«Подвійний куш» (отримання субсидованих пенсій від двох країн) є навіть предметом більшого занепокоєння і може стати серйозною регіональною проблемою, якщо сусідні країни надаватимуть право на пенсію на основі кількох років сплати страхових внесків. Хтось, хто працював в Росії тільки протягом 5 років, вже може отримати право на базову пенсію

Насамкінець, адміністратори державних пенсій скаржаться на виплату пенсій пенсіонерам, які живуть за кордоном. Ці пенсії важче адмініструвати, особливо, коли пенсіонер не є громадянином даної держави. В минулому фізична доставка пенсійних платежів була дорогою та непостійною. Оскільки міжнародні банківські операції стали широко доступними, адміністратори державних пенсійних фондів, як правило, відмовляються доставляти платежі на іноземні адреси і до іноземних поштових відділень. Очікують, що пенсіонери, які живуть за кордоном, будуть мати рахунки в національних чи міжнародних банках, які приймають прямі депозити від пенсійних адміністраторів.

Незважаючи на те, що системи для доставки виплат значно покращилися, перевірка того, чи живий даний пенсіонер, продовжує бути важкою. Отримання підтвердження того, що певна особа, яка живе в іншій країні, жива, може бути важким, за винятком тих випадків, коли цьому сприяє адміністратор державних пенсій в іншій країні.

Вищезазначені коментарі стосуються солідарної пенсійної системи. Системи обов'язкових накопичувальних рахунків створюють кілька перешкод для пенсіонерів, які проживають за кордоном. Страхові внески плюс нарахування відсотків на капітал є власністю власника індивідуального рахунку і пенсія при виході на пенсію базується на вартості цієї власності. Закон повинен дозволити виплату цих пенсій незалежно від країни проживання.

Країни призначають соціальні пенсії на основі демографічних критеріїв, таких, як вік, та інколи тільки людям похилого віку з дуже низькими доходами. Соціальні пенсії не платять пенсіонерам, які проживають за кордоном. Це стосується як громадян, так і негромадян. Соціальні пенсії навіть не включаються у двосторонні та багатосторонні міжнародні угоди.

### **Українська практика згідно чинного законодавства**

В Україні основними нормами, які регулюють виплату пенсій за кордоном є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Статті 11 та 8 Закону України стосуються працівників, охоплених обов'язковим пенсійним страхуванням, а також тих, хто має право отримувати допомогу.

#### **Стаття 11. Особи, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню**

1. Загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню підлягають:

1) громадяни України, іноземці (якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України) та особи без громадянства, які працюють ... на умовах трудового договору (контракту), або працюють на інших умовах, передбачених законодавством, або виконують роботи ... за договорами цивільно-правового характеру.

#### **Стаття 8. Право громадян України на отримання пенсійних виплат та соціальних послуг**

"4. Іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, мають право на отримання пенсійних виплат і соціальних послуг із системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування нарівні з громадянами України на

умовах та в порядку, передбачених цим Законом, якщо інше не передбачено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України."

Ці положення знаходяться у точній відповідності з домінуючими міжнародними стандартами страхового покриття згідно із загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням. Вони також відповідають вимогам ЄС щодо страхового покриття.

Статті 49 та 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» стосуються ставлення до пенсіонерів, які проживають за кордоном.

#### **Стаття 49. Припинення та поновлення виплати пенсії**

"1. Виплата пенсії за рішенням територіальних органів Пенсійного фонду або за рішенням суду припиняється:

...2) на весь час проживання пенсіонера за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України;"

#### **Стаття 51. Виплата пенсії у разі виїзду за кордон**

" 1. У разі виїзду пенсіонера на постійне місце проживання за кордон пенсія, призначена в Україні, за заявою пенсіонера, може бути виплачена йому за шість місяців наперед перед від'їздом, рахуючи з місяця, що настає за місяцем зняття з обліку за місцем постійного проживання. Під час перебування за кордоном пенсія виплачується в тому разі, якщо це передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України."

Здається, що ці положення базуються на територіальному принципі радянського періоду. Вони суперечать теперішній міжнародній практиці як в країнах ЄС, так і в інших країнах Заходу. Країни, що не входять в СНД, не припиняли виплату пенсій громадянам, які виїхали за кордон. Міжнародні угоди є ані необхідними, ані такими, що їх можна застосувати в цій ситуації. Виплата пенсії громадянам незалежно від місця їх проживання є одностороннім рішенням країни, яка виплачує пенсію. Немає підстав для того, щоб вважати, що Україні потрібні міжнародні угоди, аби передбачити виплату пенсій своїм громадянам.

Згідно із запропонованими поправками до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пенсії, що базуються на індивідуальних накопичувальних пенсійних рахунках, будуть такими, що їх можна буде повністю перераховувати за кордон. Згідно із статтею 57 згаданого закону договори страхування довічних пенсій не можуть бути припиненими за бажанням будь-якої сторони. Отже, повинні виплачуватися пенсії, призначені у формі довічного ануїтету.

#### **Висновки**

**Страхове покриття та право на отримання пенсії.** В Статтях 8 і 11 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» ніякі зміни не потрібні. Згідно з законодавством України норми щодо пенсійного забезпечення і прав іноземних працівників та осіб без громадянства відповідають вимогам міжнародних стандартів. Вони також відповідають вимогам пенсійного забезпечення щодо обов'язкових державних пенсій згідно з Статтею 12 Європейської соціальної хартії і Тимчасової угоди 12 Ради Європи.

Якщо це ще не зроблено, Україна як держава – член Ради Європи могла б ратифікувати Тимчасову угоду 12 Ради Європи. В цій угоді міститься вимога про те, щоб системи пенсійного забезпечення були відкриті для громадян іноземних держав, які проживають і працюють в іншій країні. Однаковий режим щодо цих громадян в Україні вже застосовується. Отже, Тимчасова угода 12 могла б бути ратифікована без будь-яких додаткових зобов'язань

з боку України. Ратифікація гарантувала б однаковий режим для українських громадян в системах пенсійного забезпечення в інших європейських країнах, які є сторонами цієї угоди.

**Виплати пенсій українським громадянам.** Статті 49 і 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» не відповідають сучасній міжнародній практиці. В світі існує дуже поширена угода про те, що громадяни повинні отримувати свої солідарні пенсії незалежно від того, в якій країні вони живуть після виходу на пенсію. Але стан справ в Україні не такий. Для того, щоб відповідати міжнародній практиці, ці статті не повинні застосовуватися по відношенню до громадян України. Громадяни України повинні продовжувати отримувати пенсії, коли вони подорожують за кордоном і коли вони їдуть на постійне проживання за кордон.

Громадянин повинен бути здатним вибрати найкращі умови виходу на пенсію після того, як він зробить свій внесок в економіку протягом більш ніж половини свого дорослого життя. Сюди входить можливість їздити за кордон і продовжувати отримувати свою пенсію. Крім того, громадянин України, який їде на пенсію за кордоном, використовує менше українських ресурсів. Знаходячись в Україні, працюючі громадяни похилого віку несли б усі витрати, пов'язані з витратами на пенсіонера під час його життя в старості. Якщо пенсіонер переїжджає за кордон, його пенсія оплачується тільки українськими працівниками.

**Пенсійні виплати іноземним працівникам.** Поки що не існує остаточного міжнародного стандарту з продовження пенсійних виплат іноземним працівникам, які залишають країну після того, як вони почали отримувати обов'язкову державну пенсію. Стандарт, який повинен з'явитися, передбачатиме продовження виплат цих пенсій. Це відноситься до країн ЄС, де має місце повна координація допомоги з соціального страхування. Проте, за межами Європи є багато країн, які є винятком щодо продовження виплат пенсій іноземним працівникам, які вийшли на пенсію і проживають за кордоном.

За відсутності чіткого міжнародного стандарту Україна має кілька варіантів. Вона могла б продовжувати припиняти виплату пенсій іноземним працівникам, які їдуть з України після виходу на пенсію. Аргументом на користь припинення виплати пенсій є збереження пенсійних внесків для підтримки пенсіонерів в Україні. Аргументом проти цього припинення є справедливе ставлення до всіх працівників.

Можна очікувати, що будь-який працівник, який отримує пенсію, буде жити і працювати в Україні протягом 20 років і більше. Для цих працівників, ймовірно, пенсія в Україні буде їх єдиною пенсією. Ця пенсія була зароблена. Вона базується на внесках, зроблених на їх користь за всі роки після отримання Україною незалежності. Завдяки своїй роботі вони внесли внесок у розвиток української економіки. Через пенсійні внески, зроблені в минулі роки, вірогідну залежність від пенсії в Україні і довгострокове зобов'язання працювати в Україні, особи, які не є громадянами України, не повинні втрачати свої пенсії або тимчасово згідно із Статтею 49, або постійно згідно із Статтею 51 в тому випадку, якщо вони їдуть за кордон.

Проведення політики продовження виплат пенсій іноземним працівникам має ті переваги, що ця політика безпосередньо узгоджується із стандартами ЄС. Така політика потребувала б небагато змін або взагалі ніяких змін, якби пізніше Україна вирішила б повністю прийняти європейські принципи. Проте, якщо Україна прийме політику неприпинення виплат пенсій за кордон, для України було б доцільно ліквідувати соціальні субсидії до пенсій, які виплачуються за кордоном.

Як обговорювалося вище, не всі пенсії є заробленими завдяки внескам, сплаченим на користь працівника, зокрема, мінімальні пенсії. Частина будь-якої мінімальної пенсії є субсидованою допомогою, яка призначається винятково як елемент соціальної політики з тим, щоб захистити українських працівників від бідності в старості. Крім того, наявність виплати такої додаткової допомоги може викликати зловживання з боку працівників, що

часто переїжджають з країни в країну і можуть отримати субсидовані мінімальні пенсії в більш ніж одній країні.

Україна може продовжувати виплачувати пенсії особам, які не є громадянами України у спосіб, який є справедливий по відношенню до іноземних працівників, який не посилює надмірний тягар на теперішніх українських працівників і роботодавців та уникає зловживання правилами і нормативами пенсійного забезпечення в Україні. Для того, щоб це зробити, треба тільки дозволити перераховувати фактично зароблену пенсію за кордон.

Принцип виплати тільки заробленої пенсійної допомоги (тобто, несубсидованих пенсій) особам, які виїхали на постійне місце проживання за кордон, міг би бути втіленим у життя наступним чином:

1) Ліквідувати субсидовану частину гарантованої мінімальної пенсії; у цьому випадку пенсія була б розрахована повторно перед виїздом за кордон на основі кількості років трудового стажу і формули розрахунку пенсії відповідно до статті 27 Закону, без урахування гарантованої мінімальної пенсії, тобто без урахування статті 28 Закону.

2) Всі інші пенсійні пільги могли б бути збереженими тільки в тому випадку, якби вони підтримувалися раніше (або зараз) додатковими внесками. За цієї умови будь-яку частину пенсійної пільги, яка фінансується з бюджету, було б припинено. А пенсія, яка виплачується з бюджету та здійснюється до досягнення загальноновстановленого пенсійного віку, могла б виплачуватись особі, яка виїхала на постійне проживання за кордон, лише з моменту досягнення нею загальноновстановленого пенсійного віку.

Для запровадження цих нових правил, необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

**Адміністрування.** Адміністрування пенсій громадян, що живуть за кордоном, є окремим питанням, яке потребуватиме уваги. Взагалі, від пенсійних фондів не можна очікувати, що вони перераховуватимуть пенсійні платежі в інші країни. Найкращим варіантом є прямі депозити в міжнародних банках. Можуть бути прийнятними інші варіанти, такі, як доставка пенсії на адресу пенсіонера в Україні. Пенсійному адміністратору також треба буде розробити раціональні вимоги до перевірки того, чи пенсіонер є живим. Раціональною вимогою є така вимога, яку пенсіонер може виконати без великих витрат і яка може надати надійну інформацію до ПФУ. Інколи можна укласти двосторонні угоди з адміністраторами пенсійних фондів в інших країнах.