

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i1.327>**Н. Я. Якимчук***доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри фінансового права**Навчально-наукового інституту права**Київського національного університету імені Тараса Шевченка**[orcid.org/0000-0002-4848-2323](https://orcid.org/0000-0002-4848-2323)*

## **ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ НАПЕРЕДОДНІ ЙОГО ПЕРЕТВОРЕННЯ**

У статті проаналізовано фінансово-правовий статус Пенсійного фонду України напередодні його перетворення у некомерційну самоврядну організацію. Зазначено, що Пенсійний фонд України одночасно є одним із найважливіших публічних фондів та юридичною особою публічного права, яка у фінансово-правових відносинах виступає суб'єктом публічної (державної) фінансової діяльності реалізуючи покладені на неї владні повноваження з управління солідарною системою загальнообов'язкового пенсійного страхування. З'ясовано, що Пенсійний фонд України на сьогодні, напередодні його перетворення, характеризується як: 1) орган соціального страхування; 2) організація, що функціонує як центральний орган виконавчої влади; 3) організація, що відповідно до закону наділена владними повноваженнями з управління коштами власне Пенсійного фонду України як цільового позабюджетного фонду. Стверджується, що досі є потреба належного врегулювання саме на рівні Закону обсягу владних повноважень Пенсійного фонду України з управління коштами солідарної системи загальнообов'язкового пенсійного страхування та з адміністрування в перспективі Накопичувального пенсійного фонду. Зазначено про необхідність закріплення на рівні Закону передусім положень: 1) щодо здійснення бюджетного прогнозування функціонування Пенсійного фонду України та Накопичувального пенсійного фонду на середньостроковий період; 2) щодо проходження стадій процесу складання, розгляду та затвердження бюджетів вказаних фондів, реєстрації зобов'язань Пенсійного фонду (Накопичувального пенсійного фонду) в Державній казначейській службі України, їх виконання; 3) встановлення граничного обсягу коштів, що спрямовуватимуться на адміністративно-управлінські витрати; 4) граничні межі фінансового ризику операцій. Відсутність таких правових меж призведе до виникнення правових прогалин, що формує певні ризики щодо реалізації державною ролі гаранта соціального захисту, належного виконання соціальної функції держави.

*Ключові слова:* Пенсійний фонд України, правовий статус, публічний фонд коштів, публічні кошти, публічна фінансова діяльність, розвиток Пенсійного фонду України, Накопичувальний пенсійний фонд.

### **Iakymchuk N. Ya. FINANCIAL AND LEGAL STATUS OF THE PENSION FUND OF UKRAINE ON THE EVE OF ITS TRANSFORMATION**

The article analyzes the financial and legal status of the Pension Fund of Ukraine on the eve of its transformation into a non-profit self-governing organization. It is noted that the Pension Fund of Ukraine is both one of the most important public funds and a legal entity of public law, which in financial and legal relations is a subject of public (state) financial activities exercising its powers to manage the solidarity system of compulsory pension insurance. It was found that the Pension Fund of Ukraine today, on the eve of its transformation, is characterized as: 1) the body of social insurance; 2) an organization functioning as a central body of executive power; 3) an organization that, in accordance with the law, is endowed with the authority to manage the funds of the Pension Fund of Ukraine as a special-purpose extra-budgetary fund. It is argued that there is still a need for proper regulation at the level of the Law of the Pension Fund of Ukraine on the management of funds of the solidarity system of compulsory pension insurance and administration in the future of the Accumulative Pension Fund. It is noted that it is necessary to enshrine at the level of the Law, first of all, the following provisions: 1) on budget forecasting of the Pension Fund of Ukraine and the Accumulative Pension Fund for the medium term; 2) on passing the stages of the process of drawing up, reviewing and approving the budgets of these funds, registration of liabilities of the Pension Fund (Accumulative Pension Fund) in the State Treasury Service of Ukraine, their implementation; 3) setting the maximum amount of funds that will be directed to administrative and management costs; 4) limits of fiscal risk of operations. The absence of such legal boundaries will lead to legal gaps, which creates certain risks for the implementation of the state role of the guarantor of social protection, the proper performance of the social function of the state.

*Key words:* Pension Fund of Ukraine, legal status, public fund of funds, public funds, public financial activity, development of the Pension Fund of Ukraine, Accumulative pension fund.

**Постановка проблеми.** Пенсійний фонд України функціонує, перебуваючи одночасно в двох правових площинах. По-перше, він є одним із найважливіших публічних фондів, коштами якого забезпечується реалізація державою функції соціального захисту в формі виплати пенсій, розмір яких встановлюється законами України, які одержують громадяни, які реалізують своє, закріплене в ст. 46 Конституції України, право

на пенсійне забезпечення. По-друге, Пенсійний фонд України є центральним елементом структури системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування – першим його рівнем, що уособлює солідарну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (далі – солідарна система), яка базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок

коштів Пенсійного фонду на умовах та в порядку, передбачених законом. Саме на базі Пенсійного фонду України планується сформувати і другий рівень такої системи – Накопичувальний пенсійний фонд – цільовий позабюджетний фонд, що акумулюватиме страхові внески застрахованих осіб, що обліковуватимуться на накопичувальних пенсійних рахунках та виступатимуть об'єктом інвестування. По-третє, Пенсійний фонд України є юридичною особою публічного права, що функціонує як центральний орган виконавчої влади та має відповідні територіальні підрозділи, який у фінансово-правових відносинах виступає суб'єктом публічної (державної) фінансової діяльності, що здійснює управління коштами солідарної системи загальнообов'язкового пенсійного страхування, коштами, що надходять з Державного бюджету України відповідно до бюджетних програм, а також як позики на покриття касового розриву. Як організація, що функціонує в ролі центрального органу виконавчої влади, Пенсійний фонд України в різних правовідносинах, залежно від їх предмету, реалізує різні функції та правові статуси: адміністративно-правовий, фінансово-правовий, господарсько-правовий та інші, правовий зміст яких досі залишається недостатньо розкритий на науковому рівні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі аспекти розвитку та правового положення Пенсійного фонду України досліджено в працях таких фахівців, як: Г. Балака, Л. Воронова, А. Залізник, А. Нечай, Ю. Ніколаєнко, Н. Пархоменко, С. Петков, С. Синчук, І. Сирота, Н. Хуторян, Н. Шевченко, Н. Школьна та інші. Водночас слід визнати, що проблемним питанням залишається зміст та елементи фінансово-правового статусу Пенсійного фонду України як суб'єкта публічної фінансової діяльності.

**Метою статті** є проведення та висвітлення результатів аналізу сучасного фінансово-правового статусу Пенсійного фонду України напередодні його перетворення у некомерційну самоврядну організацію, яка здійснюватиме не лише управління коштами солідарної системи загальнообов'язкового пенсійного страхування, а й адміністрування Накопичувальним пенсійним фондом.

**Виклад матеріалу.** Становлення Пенсійного фонду України та розвиток пенсійної системи сучасної України обумовлені прийняттям 5 листопада 1991 року Закону України «Про пенсійне забезпечення» № 1788-ХІІ (набрав чинності з 1 січня 1992 року), який, як зазначено в Преамбулі до цього Закону, «гарантує всім непрацездатним громадянам України право на матеріальне забезпечення за рахунок суспільних фондів споживання шляхом надання трудових (за віком, по інвалідності, в разі втрати годувальника, за вислугу років) і соціальних пенсій особам, які не мали право на

пенсію, інвалідам та деяким іншим категоріям населення» [1].

Крім цього, даний Закон чітко визначав статус Пенсійного фонду як самостійної фінансово-банківської системи [1]. Він актуальним є і на сьогодні, з огляду на те, що такий правовий статус закріплено в ч. 2 ст. 8 Закону України «Про пенсійне забезпечення» (зі змінами), де закріплено: «Пенсійний фонд України є фінансово-банківською системою, не входить до складу державного бюджету України, формується за рахунок коштів, що відраховуються підприємствами і організаціями (в тому числі й тими, що використовують працю громадян за угодами цивільно-правового характеру) на заходи соціального страхування за тарифами, диференційованими залежно від небезпечності, шкідливості, тяжкості робіт та стану інших умов праці, страхових внесків громадян, які займаються підприємницькою діяльністю, обов'язкових страхових внесків громадян, а також коштів державного бюджету України» [1].

Власне створення Пенсійного фонду України розпочалося з моменту прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 28 січня 1992 року № 39 «Про створення Пенсійного фонду України», який утворювався на база Українського республіканського відділення Пенсійного фонду СРСР Пенсійного фонду України [2]. Проте, за інерцією, у 1994-1997 роках згідно з законами про Державний бюджет України на відповідні роки кошти Пенсійного фонду включалися до складу Державного бюджету України. Так, в статті 28 Закону України «Про бюджетну систему України» від 5 грудня 1990 року № 512-ХІІ (в редакції від Закону України № 253/95-ВР від 29.06.1995 року) зазначалося: 1) внески до Пенсійного фонду України належали до доходів Державного бюджету України (ст. 11); 2) видатки на виплату всіх видів пенсій належали до числа видатків Державного бюджету України (ст. 19); 3) сам Пенсійний фонд України належав до числа цільових загальнодержавних фондів, включених до складу Державного бюджету України, доходи і видатки якого затверджувались щодо нього окремо, а його кошти заборонялося витратити на інші цілі, крім передбачених Положенням про Пенсійний фонд України (ст. 28) [3]. Незважаючи на те, що належних змін до Закону України «Про бюджетну систему України» внесено так і не було, базуючись на положеннях Закону України «Про пенсійне забезпечення», який закріплював статус Пенсійного фонду України як системи, яка не входить до складу державного бюджету, починаючи з 1997 року він став функціонувати як державний позабюджетний цільовий фонд. Як зазначає Н.П. Шевченко, «перехід на фінансування пенсій через Пенсійний фонд сам по собі одразу не міг вирішити всіх складних питань у сфері пенсійного забезпечення,

натомість висвітлив та окреслив багато інших проблем і чинників як усередині самої пенсійної системи, так і поза її межами, які мали значний негативний вплив на її фінансовий стан» [4], до числа яких належали: зростання заборгованості із платежів до Пенсійного фонду, тінізація економіки та зростання безробіття, розширення спектру видатків на виплату пенсій окремим категоріям громадян, врегульованих спеціальними законами тощо. Відповідно перед Пенсійним фондом України як позабюджетним публічним фондом коштів постало завдання його фінансової стабілізації, відмежування від Державного бюджету України, ліквідації заборгованості з виплати пенсій, збалансування пенсійної системи та створення передумов для проведення пенсійної реформи.

З прийняттям в 1998 році Закону України «Основи законодавства про соціальне страхування» [5] почалося формування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, окремим видом якої в статті 4 Закону визначено пенсійне страхування. Пенсійний фонд України було віднесено до числа цільових страхових фондів – страховиків і на нього покладалася функція пенсійного страхування (ст. 6), взяття на облік страхувальників, персоніфікованого обліку відомостей про застрахованих осіб (ст. 14) [5]. Пенсійний фонд України як страховий фонд відповідно до статей 14 та 15 вказаного Закону [5] набував передусім таких елементів правового статусу: 1) його кошти не включаються до складу Державного бюджету України; 2) він виступає органом, який здійснював керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування; 3) він є некомерційною самоврядною організацією; 4) він, якщо інше не передбачено законами України, не може займатися іншою діяльністю, крім тієї, для якої його створено, та використовувати свої кошти на цілі, не пов'язані з цією діяльністю; 5) його діяльність належить врегульовувати статутом, що належить затверджувати у порядку, визначеному законом України, що регулює відповідний вид загальнообов'язкового державного соціального страхування; 6) управління ним має здійснюватися на паритетній основі державою та представниками суб'єктів соціального страхування.

Виникає певне занепокоєння законодавче положення, згідно з яким Пенсійний фонд визначається як “орган”. В Цивільному кодексі України (ЦК України) термін “орган” вживається виключно для характеристики: 1) організацій, які уповноважені діяти від імені публічного утворення (держави, Автономної республіки Крим (АРК) чи територіальної громади) – органи державної влади, АРК та місцевого самоврядування (ст. 17, 170-173 ЦК України); 2) структурних ланок, уповноважених діяти від імені юридичної

особи, виконувати її функції – органи юридичної особи (ст. 92 ЦК України) [6].

Однак, в ЦК України передбачено: 1) держава може створювати юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом; 2) юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 81) [6]. Отже, законом може бути визначено особливості створення державою юридичної особи публічного права в певним чином, що не виключає можливість застосування такої форми як “орган”, особливості правового статусу якого визначаються цим же спеціальним законом. Зазначимо принагідно, що в ст. 2 Закону України “Про публічні закупівлі” Пенсійний фонд України віднесено до органів соціального страхування [7].

Таким, спеціальним законом, націленим на встановлення правового статусу та основних засад функціонування Пенсійного фонду України як позабюджетного цільового публічного фонду коштів, страховика в сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та одночасно “органу”, що здійснює управління зазначеним публічним фондом коштів, є Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” від 9 липня 2003 року № 1058-IV (далі – Закон № 1058) [8]. Саме в Розділі VIII “Організація і порядок здійснення управління в солідарній системі” (статті 58-70) [8], закріплено положення, якими врегульовано питання правовий статус Пенсійного фонду України, організації та органів управління ним (Наглядова рада, її голова та заступники, правління, голова правління та його заступники, виконавча дирекція) їх повноваження, права і обов'язки, порядок функціонування. Однак, при тому, що реформа пенсійної системи України триває, переважно положення вказаних статей Розділу VIII Закону № 1058 не вступили в дію, оскільки відповідно до п. 12 *Розділу XV вказаного Закону вони* набирають чинності після перетворення Пенсійного фонду в неприбуткову самоврядну організацію, що здійснюватиметься “відповідно до окремо прийнятого спеціального Закону” [8].

Натомість, на сьогодні законодавчі засади правового положення Пенсійного фонду України (напередодні реформування і перетворення його в неприбуткову самоврядну організацію) закріплені передусім п. 12 розділу XV та абзаци 1 ч. 1 ст. 58 Закону № 1058 [8].

На підставі їх аналізу, а також інших положень діючого законодавства, можна охарактеризувати основні особливі риси фінансово-правового статусу Пенсійного фонду України, закріплені на рівні законів:

1) Пенсійний фонд України є органом (ч. 1 ст. 58 Закону № 1058), який “функціонує як центральний орган виконавчої влади” (п. 14 розділу XV Закону № 1058) [8]. Відповідно, на нього поширюються положення законів України, що регулюють питання функціонування центральних органів виконавчої влади, зокрема, “Про центральні органи виконавчої влади” та інших, якщо інше прямо не зазначено законом, а на “працівників Пенсійного фонду та його територіальних органів, які здійснюють повноваження, безпосередньо пов’язані з виконанням завдань і функцій Пенсійного фонду, поширюється дія Закону України “Про державну службу”” (п. 12 Розділу XV Закону № 1058) [8]. Важливо відмітити, що Законом від 17.11.2021 року № 1893-IX, яким внесено зміни до Закону України “Про запобігання корупції”, було поширено дію цього закону на посадових та службових осіб Пенсійного фонду України, а в перспективі і на членів правління Пенсійного фонду та Наглядової ради Пенсійного фонду [9]. Окрім цього, в законі може бути прямо зазначено особливості участі Пенсійного фонду України у правовідносинах публічно-правового характеру із реалізації тих чи інших повноважень. Зокрема, Пенсійний фонд України в ст. 2 Закону України “Про публічні закупівлі” відмежовано від таких замовників, як органи державної влади, і включено до другої групи замовників публічної закупівлі, поряд з іншими органами соціального страхування [7];

2) Положення про Пенсійний фонд України затверджується Кабінетом Міністрів України (п. 12 Розділу XV Закону № 1058) [8];

3) Пенсійний фонд України здійснює керівництво та управління солідарною системою та облік страхових внесків (ч. 1 ст. 58 Закону № 1058) [8]. Більш детально елементи правового статусу Пенсійного фонду України формування та ведення реєстру застрахованих осіб Державного реєстру, здійснення заходів щодо надання інформації з нього, взаємодії з Державною касаційською службою України, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями та фондами загальнообов’язкового державного соціального страхування, врегульовані статтею 12 Закону України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” [10];

4) Пенсійний фонд України “бере участь в аналізі та прогнозі надходження коштів від сплати єдиного внеску” [10]

5) Планує бюджет Пенсійного фонду України та здійснює управління його коштами. Проект бюджету Пенсійного фонду України відповідно до п. 4 Положення про Пенсійний фонд України

[11] та подає його Міністрові соціальної політики для внесення в установленому порядку на розгляд Кабінетові Міністрів України. Бюджет Пенсійного фонду затверджується Кабінетом Міністрів України (п. 12 Розділу XV Закону № 1058) [8]. Також на Пенсійний фонд України покладається здійснення ефективного розподілу фінансових ресурсів для пенсійного забезпечення, забезпечення своєчасного та у повному обсязі фінансування виплати пенсій, допомоги на поховання та інших виплат, які згідно із законодавством проводяться за рахунок коштів Пенсійного фонду України та інших джерел, визначених законодавством, складання звіту про виконання бюджету Пенсійного фонду України;

6) вирішує питання, пов’язані з веденням обліку пенсійних активів застрахованих осіб на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснює адміністративне управління Накопичувальним фондом (ч. 1 ст. 58 Закону № 1058) [8];

7) Оплата праці працівників Пенсійного фонду та його органів здійснюється за рахунок коштів, передбачених Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” (п. 12 Розділу XV Закону № 1058) [8]. Слід відмітити, що незважаючи на те, що Пенсійний фонд України функціонує як центральний орган державної влади, органом державної влади він не виступає, а є “органом соціального страхування” [про публічні закупівлі], а тому положення Закону України “Про джерела фінансування органів державної влади” [12], в статті 2 якого міститься вимога фінансування органів виконавчої влади виключно за рахунок коштів Державного бюджету України, на нього не поширюється. Тому цілком обґрунтовано вважаємо позицію Ю. Ніколаєнка [13, с. 86], який вважає, що не відповідає законодавству п. 1 Положення про Пенсійний фонд України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 року № 280, згідно з якою Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов’язковому державному соціальному страхуванню [11];

8) Пенсійний фонд України “здійснює контроль, у тому числі спільно з податковими органами, за достовірністю відомостей про осіб, які підлягають загальнообов’язковому державному соціальному страхуванню” [10];

9) Пенсійний фонд України “здійснює контроль за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду” (ч. 1 ст. 58 Закону № 1058) [8]. Йдеться про внутрішній контроль та внутрішній аудит. Фінансовий контроль за функціонуванням

Пенсійного фонду України покладається: 1) зовнішній – на Верховну Раду України, Рахункову палату України (передусім в частині використання коштів, що надходять з Державного бюджету України); 2) централізований внутрішній: а) урядовий – Кабінет Міністрів України, Державну аудиторську службу України; б) відомчий – Міністерство соціальної політики України;

В ч. 1 ст. 58 Закону № 1058 закріплено, що Пенсійний фонд України “провадить збір та акумуляцію страхових внесків”, однак, після внесення змін до ч. 1 ст. 5 Закону України “Про збір та облік адміністрування єдиного соціального внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” [10] та до Податкового кодексу України (п. 14.1.1-1 ст. 14, п. 19-1.1.10 ст. 19-1) здійснюється податковими органами [14].

На сьогодні Пенсійний фонд України перебуває в стадії очікування прийняття спеціального закону, як того вимагає п. 12 *Розділу XV Закону 1058 [8]*, з прийняттям якого розпочнеться його перетворення на неприбуткову самоврядну організацію, що здійснюватиме керівництво та управління солідарною системою, а також адміністративне управління Накопичувальним фондом та інші функції, передбачені цим Законом і статутом ПФУ, який також слід буде прийняти відповідно до вимог статті 58 вказаного закону.

Питання такого перетворення є предметом наукового аналізу і з цього приводу позиції різняться. Так, В.А. Медяник, вважає, що зміна статусу Пенсійного фонду на самоврядну неприбуткову організацію не є доцільною [15, с. 186], аргументуючи тим, що залишились нерозв’язаними ряд проблем, пов’язаних із залежністю виконання бюджету Пенсійного фонду України від коштів Державного бюджету. Рахункова палата України наголошує [16], що саме тому відповідно до Закону України від 08.07.2011 року № 3668 «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» (далі – Закон № 3668) [17], яким було внесено зміни до Закону № 1058, перетворення Пенсійного фонду України відстроєно на невизначений час. Так, в статті 1 Закону № 3668 зазначено, що «перерахування страхових внесків до Накопичувального пенсійного фонду запроваджується починаючи з року, в якому буде забезпечено бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду України» [17].

Так, А.С. Залізник зазначає, що має місце «недотримання основних економічних законів при формуванні бюджету Пенсійного фонду зумовило значні обсяги його дефіциту та спричинило суттєву зміну структури доходів і видатків», а власне «проблема збалансованості бюджету Пенсійного фонду України є дуже складною, оскільки фінансовий стан Пенсійного фонду залежить від системи справляння єдиного соціального внеску,

рівня зайнятості населення та економічної ситуації в державні взагалі» [18, с. 79].

Отже, реформа пенсійної системи України триває. Окрім цього, планується об’єднати адміністративні структури Пенсійного фонду України та Фонду соціального страхування України, про що йдеться у проекті Закону (реєстр. № 3663) “Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування» (нова редакція) та інших законодавчих актів України” [19], який парламент схвалив у першому читанні. У пояснювальній записці зазначено, що метою поданого проекту є «зміцнення фінансової стійкості та покращання надання страхових виплат в системі державного соціального страхування за рахунок: покращення адміністрування в системі загальнообов’язкового соціального страхування працюючих громадян внаслідок зменшення адміністративних структур управління; запровадження єдиної системи управління коштами та єдиної інформаційної системи; посилення державного контролю за використанням коштів соціального страхування». У авторах законопроекту пропонується об’єднати адміністративні структури Пенсійного фонду України (ПФУ) та Фонду соціального страхування України (ФССУ) задля «приведення у відповідність операційних процесів фондів до консолідованої системи адміністрування», а саме на базі Пенсійного фонду (як найбільш розвинутої мережі територіальних органів управління в системі соціального страхування, а також пропонується відмовитися від застосування принципів самоврядності, соціального партнерства щодо управління загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та страхування від нещасного випадку.

Так, зазначені зміни до законодавства, з одного боку, матимуть характер відходу від принципу самоврядності страхових фондів, закріпленого в ст. 14 Основ законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування, де зазначено що страхові фонди “здійснюють керівництво та управління за визначеними законом видами загальнообов’язкового державного соціального страхування” [5]. З іншого боку, саме держава є гарантом забезпечення реалізації закріпленого в ст. 46 Конституції України права громадян на “соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом”, яке “гарантується загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних

та інших джерел соціального забезпечення” [20]. Зауважимо на одному моменті: управління коштами Пенсійного фонду України та Накопичувального пенсійного фонду, їх розподіл та використання, процес затвердження та виконання їх бюджетів здійснюватиметься після перетворення на підставі Закону № 1058 та Статуту Пенсійного фонду. Однак, зазначимо, що Статут Пенсійного фонду відповідно до ст. 58 та 61 Закону 1058 [8]: 1) підлягає затвердженню Правлінням Пенсійного фонду, який з моменту його перетворення виступатиме самоврядною неприбутковою організацією; 2) міститиме положення про порядок внесення змін до статуту Пенсійного фонду. Отже, виникає питання про правову природу Статуту Пенсійного фонду. Так, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, а саме: 1) “*нормативно-правовий акт* – акт управління (рішення) *суб’єкта владних повноважень*, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування” (п. 18 ч. 1 ст. 4 КАСУ); 2) *суб’єкт владних повноважень* – орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб’єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг (п. 7 ч. 1 ст. 4 КАСУ) [21]. Оскільки Пенсійний фонд навіть після перетворення визнаватиметься суб’єктом владних повноважень, рішення Правління, яким буде затверджено Статут Пенсійного фонду України, матиме ознаки нормативно-правового акту, проте, вважаємо, що відсутність процедури “контрасигнування” (погодження) такого акту, з боку держави в особі Кабінету Міністрів України, фактично позбавляє державу як гаранта забезпечення прав людини на соціальний захист інструментів впливу на Пенсійний фонд України. Тому за доцільне вбачаємо закріплення на рівні закону як мінімум: 1) положень щодо здійснення бюджетного прогнозування функціонування Пенсійного фонду України та Накопичувального пенсійного фонду на середньостроковий період; 2) чітких правових положень щодо проходження стадій процесу складання, розгляду та затвердження бюджетів вказаних фондів, реєстрації зобов’язань Пенсійного фонду (Накопичувального пенсійного фонду) в Державній казначейській службі України, їх виконання; 3) встановлення граничного обсягу коштів, що спрямовуватимуться на адміністративно-управлінські витрати Пенсійного фонду України та адміністрування Накопичувального пенсійного фонду, граничного обсягу боргу Пенсійного фонду України; 4) граничні межі фіскаль-

ного ризику операцій, пов’язаних з інвестуванням коштів Накопичувального пенсійного фонду, з управління коштами Пенсійного фонду України, а саме солідарної системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування. Так, до операцій, що становлять фіскальний ризик, відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України належать квазіфіскальні операції, до числа яких належать операції фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування “що не відображаються у показниках бюджету, але можуть призвести до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат бюджету в майбутньому” [22].

**Висновки.** Пенсійний фонд України на сьогодні, напередодні його перетворення, характеризується як: 1) орган соціального страхування; 2) організація, що функціонує як центральний орган виконавчої влади; 3) організація, що відповідно до закону наділена владними повноваженнями з управління коштами власне Пенсійного фонду України як цільового позабюджетного фонду, коштами якого забезпечується функціонування солідарної системи загальнообов’язкового пенсійного страхування – першого рівня системи пенсійного забезпечення в Україні, а в перспективі і повноваженнями з адміністрування Накопичувального пенсійного фонду (другого рівня вказаної системи), а тому вказана організація виступає суб’єктом публічної фінансової діяльності. Проведений аналіз фінансово-правового статусу Пенсійного фонду України дає змогу стверджувати, що досі є потреба належного врегулювання саме на рівні Закону обсягу владних повноважень Пенсійного фонду України з управління коштами солідарної системи загальнообов’язкового пенсійного страхування та з адміністрування в перспективі Накопичувального пенсійного фонду, а саме, передусім: встановлення правових засад та меж бюджетування вказаних фондів, залучення позик до Пенсійного фонду України, методів та форм управління його коштами, а в також коштами Накопичувального пенсійного фонду, граничних меж фіскального ризику операцій, пов’язаних з інвестуванням його коштів. В іншому разі, відсутність таких правових меж призведе до виникнення правових прогалин, які лише частково заповнюватимуться положеннями Статуту Пенсійного фонду України – документу, який хоч і матиме ознаки нормативно-правового акту, проте згідно із законом підлягає затвердженню Правлінням Пенсійного фонду України. А це формує певні ризики щодо реалізації державною ролі гаранта соціального захисту, належного виконання соціальної функції держави, належного визначення відповідно до статті 92 Конституції України основ соціального захисту, форм і видів пенсійного забезпечення, а також постійно виникатиме

питання щодо ефективності управління коштами Пенсійного фонду України (а після його перетворення і Накопичувального пенсійного фонду) та дотримання меж фіскальних ризиків, квазі-фіскальних операцій, здійснюваних Пенсійним фондом України.

### Література

1. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 року № 1788-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text>
2. Про створення Пенсійного фонду України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 1992 року №39. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-92-п#Text>
3. Про бюджетну систему України: Закон України від 5 грудня 1990 року № 512-XII (в редакції від Закону України № 253/95-ВР від 29.06.1995 року) (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-12/ed19950718#Text>
4. Шевченко Н.П. Державне управління процесами реформування системи пенсійного забезпечення в контексті євроінтеграції. Дис. к.н. з державного управління за спеціальністю 25.00.01 / Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. Івано-Франківськ, 2019. С. 74-78.
5. Основи законодавства про соціальне страхування: Закон України від 14 січня 1998 року № 16/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-вр#Text>
6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
7. Про публічні закупівлі: Закон України 25 грудня 2015 року № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
8. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування Закон України: Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>
9. Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо поширення дії закону на членів правління Фонду соціального страхування України, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Пенсійного фонду, Наглядової ради Пенсійного фонду та відповідних посадових осіб: Закон України від 17 листопада 2021 року № 1893-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1893-20#Text>
10. Про збір та облік єдиного внеску: Закон України від 8 липня 2010 року № 2464-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17#Text>
11. Положення про Пенсійний фонд України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 р. № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-п#Text>
12. Про джерела фінансування органів державної влади: Закон України 30 червня 1999 року № 783-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-14#Text>
13. Ніколаєнко Ю. Теоретичні та практичні питання визначення кола замовників у сфері публічних закупівель. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 3. С. 84-89. URL: [http://www.pgj-journal.kiev.ua/archive/2020/3/3\\_2020.pdf](http://www.pgj-journal.kiev.ua/archive/2020/3/3_2020.pdf)
14. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
15. Медяник В.А. Шляхи удосконалення адміністративно-правового статусу та діяльності окремих суб'єктів реалізації державної соціальної політики. *Держава та регіони*. Серія: Право, 2019 р., № 1 (63). С. 184-187. URL: [http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1\\_2019/1\\_2019.pdf](http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2019/1_2019.pdf)
16. Про результати аналізу причин утворення дефіциту бюджету Пенсійного фонду та його покриття за рахунок коштів державного бюджету: Рішення Рахункової палати від 25 квітня 2017 року № 10-2. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/10-2\\_2017/R\\_RP\\_10-2\\_2017.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/10-2_2017/R_RP_10-2_2017.pdf)
17. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 08.07.2011 року № 3668. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-17#Text>
18. Залізник А.С. Проблеми адміністративно-правового статусу Пенсійного фонду, шляхи її вирішення і перспективи реформування пенсійного забезпечення в Україні. *Правові горизонти*. 2016. Випуск 1(14). 75 – 82. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/download/123456789/57825/1/Zalizniak.pdf>
19. Проект Закону "Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (нова редакція) та інших законодавчих актів України" (реєстр. № 3663 від 15.06.2020) URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69147](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69147)
20. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
21. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
22. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>