

УДК 336.13
DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i6.299>

А. В. Марущак
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-4611-4906

ДІЯЛЬНІСТЬ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ ЯК ПОЗАБЮДЖЕТНОГО ЦІЛЬОВОГО ФОНДУ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАНЬ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ

Наукове дослідження присвячено аналізу діяльності Пенсійного фонду України як позабюджетного цільового фонду у контексті сучасних перетворень, пов'язаних із пенсійною реформою в Україні. Розглядаються основні концепції та окреслюється концептуальна база аналізу наявних систем пенсійного забезпечення. Досліджено наукові праці вітчизняних дослідників та нормативно-правові акти, що регулюють правові відносини з пенсійного забезпечення.

Встановлено, що солідарна система працює за принципом солідарності поколінь: покоління, що працює, платить за тих, хто вже вийшов на пенсію. Встановлено, що беззаперечною перевагою солідарної системи є те, що держава може забезпечити пенсії таким категоріям населення, які не в змозі її самостійно забезпечити собі. Така пенсія є основною у багатьох країнах, але через збільшення тривалості життя та поступове старіння населення вона перестає справлятися з поставленим завданням. Тих, хто працює і здійснює стабільні відрахування до Пенсійного фонду, стає дедалі менше, а пенсіонерів – усе більше. Зазначено, що така тенденція пов'язана з тіньовою економікою, тому більшість розвинених країн змушена реформувати пенсійні системи, щоб зберегти гідний розмір пенсій для своїх громадян.

Зазначено, що накопичувальна система є протилежною розподільчій: особам пенсійного віку нараховуються пенсійні виплати не за рахунок відрахувань працюючої частини населення, а вона самостійно формує суму свої пенсійних виплат у майбутньому, поки працює. Протягом життя людина або її роботодавець робить відрахування із зарплати, ці гроші інвестуються та приносять дохід. Перевага полягає в тому, що на таку систему менше впливають демографічні тенденції. Навіть навпаки: оскільки люди залишаються активними та працездатними до похилого віку, вони можуть довше накопичувати, в результаті чого можуть сформувати собі пенсію більшого розміру. Недолік полягає в тому, що люди з низьким доходом не зможуть відкласти достатньо і згодом на пенсії перейдуть до вкрай уразливої соціальної групи населення.

Досліджується сучасний стан пенсійного забезпечення в Україні. Дослідження показує стійку глобальну тенденцію до впровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення. У статті окреслено передумови здійснення такого переходу. Визначено недоліки солідарної та накопичувальної систем загальнообов'язкового державного пенсійного забезпечення.

Ключові слова: Пенсійний фонд України, позабюджетний цільовий фонд, пенсія, накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного забезпечення, солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного забезпечення.

Marushchak A. V. ACTIVITY OF THE PENSION FUND OF UKRAINE AS AN EXTRA-BUDGETARY TRUST FUND IN THE CONTEXT OF PENSION SYSTEM REFORMS

The research is devoted to the analysis of the activity of the Pension Fund of Ukraine as an extra-budgetary trust fund in the context of modern transformations related to the pension reform in Ukraine. The basic concepts are considered and the conceptual basis of the analysis of existing pension systems is outlined. The scientific works of domestic researchers and normative-legal acts regulating legal relations on pension provision are studied.

It is established that the solidarity system works on the principle of solidarity of generations: the working generation pays for those who have already retired. It is established that the indisputable advantage of the solidarity system is that the state can provide pensions to those categories of the population who are not able to provide it for themselves. Such a pension is the main one in many countries, but due to the increase in life expectancy and the gradual aging of the population, it ceases to cope with the task. There are fewer and fewer people working and making stable contributions to the Pension Fund, and more and more retirees. It is noted that this trend is related to the shadow economy. Therefore, most developed countries have been forced to reform their pension systems in order to maintain a decent amount of pensions for their citizens.

It is stated that the accumulative system is the opposite of the distribution system: persons of retirement age are accrued pension benefits not from the contributions of the working population, but it independently forms the amount of their pension benefits in the future while working. During life, a person or his employer makes deductions from his salary; this money is invested and brings income. Plus, such a system is less affected by demographic trends. On the contrary: because people remain active and able to work until old age, they can save longer and as a result form a larger pension. Minus – low-income people will not be able to save enough and later retire will move to a very vulnerable social group.

The current state of pension provision in Ukraine is studied. The study shows a steady global trend towards the introduction of a funded pension system. The article outlines the prerequisites for such a transition. The shortcomings of the solidarity and accumulative systems of the obligatory state pension provision have been identified.

Key words: Pension Fund of Ukraine, extra-budgetary trust fund, pension, accumulative system of compulsory state pension provision, solidarity system of compulsory state pension provision.

Соціальний захист у старості відіграє важливу роль у добробуті людини, і однією із пільг у цьому разі є пенсія. Сам термін «пенсія» походить від латинського слова “penſen”, що означає «виплата». Загалом це своєрідна заробітна плата після виходу на пенсію або певна фіксована сума, що надається протягом часу роботи працівника.

По всьому світі пенсійні фонди є одними з найбільших і швидкозростаючих інвесторів на світових ринках капіталу. Вони відіграють подвійну роль: допомагають людям заощаджувати на старість і зменшують ризики, з якими вони зіштовхуються, водночас ефективно розподіляють капітал між фірмами, щоб забезпечити зростання прибутку. Створення пенсійної системи з правильним поєднанням державного та приватного забезпечення й ефективного регулювання цієї системи є вкрай важливими завданнями для ефективного виконання наведених функцій.

Пенсійні фонди – це фонди, які накопичують капітал, що виплачується працівникам як пенсійні виплати, коли вони виходять на пенсію. Пенсійні фонди є інституційними інвесторами і вкладають великі кошти в приватні та державні компанії. Основна їх мета полягає у забезпеченні достатньої кількості коштів для покриття пенсій працівників після їх виходу на пенсію в майбутньому.

Сьогодні науковці цілком справедливо говорять про потребу приділення посиленої уваги організаційно-функціональному механізму функціонування сучасної системи соціальних послуг, який потребує вирішення низки завдань, а саме впровадження державних стандартів соціальних послуг та їх якості, розроблення індикаторів якості соціальних послуг [1].

Пенсії мають на меті захистити пенсіонерів від бідності та забезпечити їм гідний рівень життя. За статистичними даними, вони є основним джерелом доходу приблизно для чверті населення європейських країн.

Основний Закон України у ст. 46 встановив право громадян на соціальний захист: громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з не залежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [2]. Основну роль у державному забезпеченні такої соціальної виплати, як пенсія, відіграє Пенсійний фонд України, що є одним із найважливіших соціальних інститутів країни. Від його фінансової стабільності залежить соціальне благополуччя всього населення.

Пенсійний фонд справляє неабиякий вплив на публічні фінанси, про що часто говориться у наукових публікаціях з цієї тематики. Необхідно звернути особливу увагу на специфічне місце в структурі публічних фінансів України складової частини, що представлена публічними коштами спеціальних (цільових) позабюджетних фондів, як державних, а саме Пенсійного фонду України та інших фондів соціального забезпечення, так і фондів місцевого самоврядування [3]. Головною причиною створення таких фондів є необхідність виділення дуже важливих для суспільства витрат у спеціальні групи та забезпечення їх самостійними джерелами фінансування [4].

Домінуючим фактором соціально-економічної безпеки громадян країни є існування ефективної пенсійної системи.

Основними нормативно-правовими актами, що здійснюють законодавче регулювання пенсійної системи загалом та діяльності Пенсійного фонду України зокрема, є Закон України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р., Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України» від 23 липня 2014 р.

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 [5].

Пенсійний фонд України був створений у 1992 р. на базі Українського республіканського відділення Пенсійного фонду СРСР. Він є інституцією, що здійснює формування частини централізованих фінансових ресурсів поза бюджетом для досягнення цілей фінансування пенсійних виплат, забезпечення інвестиціями пріоритетних сфер економіки. На відміну від решти фондів соціального страхування, які майже повністю виконують покладені на них функції за рахунок власних надходжень (страхових внесків) та мають значно кращу ситуацію щодо дефіциту бюджету, Пенсійний фонд України постійно потребує підтримки з Державного бюджету [6].

З проголошенням незалежності України постає необхідність розбудови нової національної пенсійної системи, заснованої на принципах соціальної справедливості, а саме фінансово міцної та економічно ефективної. Створення Пенсійного фонду було історичною подією ще й тому, що вперше в Україні було закладено підвалини солідарної системи, яка базується на сплаті цільових пенсій-

них внесків, а не на бюджетних асигнуваннях державної пенсійної системи [7].

В Україні передбачено декілька таких видів пенсійних виплат:

- пенсія, що призначається за віком;
- пенсія по інвалідності;
- пенсія у зв'язку з втратою годувальника.

Законодавець розрізняє поняття «пенсія» та «пенсійна виплата».

Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», пенсійні виплати – це грошові виплати в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, які здійснюються у вигляді пенсії, довічної пенсії або одноразової виплати. Пенсія – це щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого пенсійного віку чи визнання її особою з інвалідністю або яку отримують члени її сім'ї у випадках, визначених законодавством [8].

Структура системи пенсійного забезпечення в Україні складається з трьох таких рівнів, як солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, система недержавного пенсійного забезпечення.

Перші два рівні у своїй сукупності складають систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Перелік осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню, зазначений у ст. 11 вищенаведеного Закону, є таким: громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які працюють на підприємствах, в установах, організаціях, створених відповідно до законодавства України, незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання; фізичні особи – підприємці; особи, які провадять незалежну професійну діяльність; особи, які працюють на виборних посадах в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, громадських об'єднаннях та отримують заробітну плату (винагороду) за роботу на таких посадах; особи, які отримують допомогу по тимчасовій непрацездатності; особи, які перебувають у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами і отримують допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами [8].

Другий та третій рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему накопичувального пенсійного забезпечення.

Хоча вітчизняне законодавство визнає три рівні системи пенсійного забезпечення, варто сказати, що вона є недіючою в аспекті, що стосується обов'язкового накопичувального рівня. Запровадження цього рівня весь час відкладається з різних причин. Спершу ця система мала бути введеною

ще у 2012 році. Так, виплати з Накопичувального пенсійного фонду України мали здійснюватися додатково до солідарної пенсії довічно або одноразово. Накопичувальний фонд мав бути створеним Пенсійним фондом України як цільовий позабюджетний фонд. Однак такі задуми не були втілені у життя. Згодом була чергова спроба у 2017 році, але обговорюваний другий рівень пенсійного забезпечення став надто дискусійним, а суперечки щодо нього точились аж до 2019 року, коли була прийнята «компромісна» норма щодо запровадження обов'язкового пенсійного накопичення із січня 2019 року. Сьогодні ситуація не змінилась, але очевидним є той факт, що другому етапу пенсійної реформи все ж таки бути, про що говорить динамічність прийняття так званих підготовчих актів, які урегульовують процес впровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення.

Важливим і болючим є питання реформування пенсійної системи України, адже Пенсійний фонд є найбільшим фондом соціального призначення, який належить до групи державних централізованих цільових позабюджетних фондів і, відповідно, є самостійною ланкою фінансової системи держави [9].

Варто зазначити, що нині у Верховній Раді України зареєстрований законопроект про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення, де система загальнообов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення визначається як система, яка базується на засадах накопичення коштів на індивідуальних пенсійних рахунках або на пенсійних депозитних рахунках учасників системи загальнообов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення та здійснення пенсійних виплат за рахунок таких коштів на умовах та в порядку, передбачених законодавством [10].

Згідно з цим законопроектом, передбачено таку схему формування пенсійних виплат: один відсоток зі сплачених особою податків спрямовується на її особистий рахунок, ще два відсотки будуть надходити від Єдиного соціального внеску, який сплачує за працівника роботодавець. Пропонується, що особа зможе сама вибирати пенсійний фонд, а під час виходу на пенсію вибирати спосіб отримання накопичених коштів: забрати все чи отримувати рівними частинами.

Передумови та обґрунтування введення накопичувальної системи були висвітлені у Національній економічній стратегії, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179, у якій зазначено, що розвиток інституційних та роздрібних інвесторів в Україні є повільним. Чинна солідарна пенсійна система створює значне навантаження на бюджет та не дає стимулу для нарощування капіталу. Співвідношення активів недержавних пенсійних фондів до ВВП в Україні становить менше 0,1%, тоді як

у США, Австралії, Великобританії та інших країнах світу цей показник перевищує 100% [11].

Згідно з положенням, висвітленим у Стратегії, у 2019 р. державні витрати на пенсійне забезпечення становили 10,5% загального ВВП держави, що відповідає рівню виплат у Німеччині, Польщі та Іспанії. Втім, попри високі відносні витрати, розмір річної середньої пенсії в Україні становить лише 1562 долари США порівняно з 16 650 доларами США в середньому у ЄС, 6 105 доларами США в Польщі. Ключовою проблемою пенсійної системи було зменшення у 2016 році ставки єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та функціонування пенсійної системи в умовах демографічного тиску і великої частки тіньового сектору економіки (зайнятості та заробітної плати). Коефіцієнт залежності пенсійної системи становить в Україні 91%, що є одним із найвищих у світі (на одного пенсіонера припадає майже один працівник). На державному рівні функціонує лише солідарна пенсійна система, накопичувальна система діє лише в рамках добровільного пенсійного страхування.

Це питання стало широко обговорюваним та дискусійним у наукових та політичних колах. Щоправда, більшість науковців та політичних діячів підтримує накопичувальну пенсійну систему.

Прихильники накопичувальних пенсій вважають що останні, безумовно, стабілізують пенсійну систему. Солідарна пенсійна система самостійно вже не може адекватно протистояти соціально-економічним та демографічним викликам, найвищий рівень соціального захисту пенсіонерів забезпечують ті країни, де функціонують кілька рівнів (складових частин) пенсійного забезпечення [12]. Функціонування вітчизняної солідарної пенсійної системи в умовах трансформаційних процесів негативно позначилось на соціальній справедливості пенсіонерів, зокрема, існує велика розбіжність у розмірі пенсій. Криза вітчизняної солідарної системи пенсійного забезпечення зумовлює прискорення запровадження обов'язкової накопичувальної складової частини пенсійної реформи [13].

Водночас висловлюються певні побоювання щодо накопичувальної системи та наголошується на створенні відповідних передумов, зокрема створенні належної системи регулювання та нагляду.

Так, нині ні серед прийнятих актів, що регулюють накопичувальну пенсійну систему, ні серед зареєстрованих законопроектів немає таких, які б установлювали консолідацію наглядових функцій у сфері накопичувального пенсійного забезпечення та необхідні повноваження, незалежність та інституційну спроможність наглядового органу.

Як зазначають фахівці, з одного боку, накопичувальні системи мають більші грошові ресурси, які можуть використовуватися для виплати пенсій особам, які здійснюють внески в систему пенсійного страхування із зароблених ними протягом

періоду трудової діяльності матеріальних коштів, проте, з іншого боку, накопичувальні системи, наявні в чистому вигляді без так званої сітки безпеки, не здатні вберегти громадян похилого віку, включаючи навіть тих, хто отримував середній дохід, будучи працівником, від ризику опинитися в скрутному матеріальному становищі після виходу на пенсію (досвід Чилі та інших країн Латинської Америки) [14].

Загалом, аналізуючи наукову літературу, законодавство та деякі практичні аспекти пенсійної системи в Україні, можемо сформулювати низку висновків.

Впровадження накопичувальної пенсійної системи – процес довгостроковий. Якісний та позитивний кінцевий результат потрібно очікувати лише через декілька років. Досвід багатьох країн говорить про тривалий шлях до бажаного результату.

Говорячи про високий розмір пенсійних виплат, маємо розуміти, що схема пенсійної системи – це не єдиний фактор, що має значення. Розвиток економіки та її рівень загалом – ось, що відіграє ключову роль. Одним із економічних показників, які враховуються для обчислення пенсійних виплат, є рівень заробітної плати, який, на жаль, сьогодні в Україні є вкрай низьким. Заходи уряду щодо підвищення мінімальної заробітної плати автоматично спрямовані на підвищення рівня пенсій, оскільки за зростання мінімальної заробітної плати збільшується також середня, відповідно, зростають внески до Пенсійного фонду. Таким чином, це обов'язково впливає на зростання пенсійних виплат у майбутньому.

Перехід до накопичувальної пенсійної системи є необхідним, оскільки видатки на пенсійне забезпечення не забезпечують пенсійні виплати на рівні мінімальних гарантій, передбачених Конвенцією Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення № 102, ратифікованою Законом України від 16 березня 2016 р. № 1024-VIII.

Створення належної системи регулювання та нагляду у сфері накопичувального пенсійного забезпечення та відповідного законодавчого підґрунтя є необхідною умовою ефективного та дієвого функціонування цієї системи.

Література

1. Гнатівська А. І. Реалізація принципу децентралізації при наданні соціальних послуг. *Правова система України: сучасний стан та актуальні проблеми* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 25 квітня 2018 р. Одеса, 2018. С. 29–32.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4690> (дата звернення: 16.11.2021).
3. Олексій У. О. Фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами : дис. ... докт. філос. : спец. 081 «Право» ; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2020. 223 с.

4. Латковський П. П. Фонди коштів та їх значення для фінансової системи держави. *Законодавство України: історія розвитку, соціальна обумовленість, якість, застосування та вдосконалення* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 5–6 грудня 2014 р. Запоріжжя, 2014. С. 133–135.
5. Про затвердження положення про Пенсійний фонд України : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 р. № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.11.2021).
6. Слатвінська М. О. Проблеми функціонування позабюджетних обов'язкових цільових фондів в Україні. *East European Scientific Journal*. 2019. № 1(41). Р. 1. С. 23–31.
7. Історія створення Пенсійного фонду України URL: <https://www.pfu.gov.ua/cn/1737-historypfu> (дата звернення: 17.11.2021).
8. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#n170> (дата звернення: 16.11.2021).
9. Латковська Т. П. Проблеми фінансово-правового режиму дієвості пенсійної системи України. *Інтелектуальна власність і право на шляху до сталого розвитку України* : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 23 квітня 2021 р.). Київ, 2021.
10. Проект Закону про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71860 (дата звернення: 16.11.2021).
11. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25> (дата звернення: 16.11.2021).
12. Скуратівський В. А., Троцинський В. П., Лібанова Е. М. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навчальний посібник : у 2 ч. Київ : НАДУ, 2009. Ч. 1. 456 с.
13. Кравченко М. В. Накопичувальна пенсійна система як інструмент соціального захисту громадян. Державне управління: теорія і практика. 2010. С. 1–7.
14. Жайворонок І. Р. Державне регулювання системи пенсійного забезпечення : дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» ; Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2021. 234 с.