

Т. Латковська,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПИТАННЯ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ДІЄВОСТІ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ЯК ВАЖЛИВОГО ІНСТИТУТУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ

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 [1].

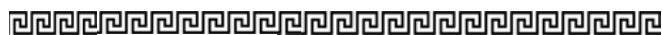
Керуючись Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України та іншими актами законодавства Пенсійний фонд України здійснює свою діяльність.

Основними завданнями Пенсійного фонду України, прописаними у законодавстві, є: 1) реалізація державної політики з питань пенсійного забезпечення, загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та

рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу; 2) ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, осіб, які мають право на пільги, а також отримувачів житлових субсидій; 3) внесення пропозицій Міністрові соціальної політики щодо забезпечення формування державної політики із зазначених питань; здійснення страхових виплат та надання соціальних послуг відповідно до Законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» тощо [2].

Фонди завжди формуються за рахунок обов'язкових внесків і відрахувань юридичних і фізичних осіб і призначаються, як правило, для реалізації конституційних прав громадян на пенсійне забезпечення, соціальне страхування, охорону здоров'я. Ці фонди є державною власністю і спрямовані на фінансування соціальних потреб держави.

Звертаючи увагу на фінансово-правовий режим дієвості пенсійної системи, зазначимо, що взагалі під правовим режимом розуміють особливий порядок правового регулювання певної сфери суспільних відносин, який забезпечується шляхом специфічного поєднання та співвідношення його



3) кошти державного бюджету та цільових фондів, що перераховуються до Пенсійного фонду у випадках, передбачених законодавством;

3¹) кошти, сплачені виконавчій дирекції Пенсійного фонду за надання послуг з адміністрування Накопичувального фонду та послуг недержавним пенсійним фондам – суб'єктам другого рівня системи пенсійного забезпечення;

4) суми від фінансових санкцій та пені (крім сум пені, сплачених роботодавцем за несвоєчасне перерахування з його вини сум страхових внесків застрахованої особи до накопичувальної системи пенсійного страхування), застосованих відповідно до цього Закону та інших законів до юридичних та фізичних осіб за порушення встановленого порядку нарахування, обчислення і сплати страхових внесків та використання коштів Пенсійного фонду, а також суми адміністративних стягнень, накладених відповідно до закону на посадових осіб та громадян за такі порушення;

5) благодійні внески юридичних та фізичних осіб;

6) суми не прийнятих до зарахування витрат страхувальника за соціальним страхуванням;

7) капіталізовані платежі, що надійшли у випадках ліквідації страхувальників у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

8) добровільні внески.

На жаль фінансова стійкість Пенсійного фонду України стоїть під питанням. Сфера соціального забезпечення перебуває у глибокій кризі, адже наша країна, успадкувавши багато від колишнього СРСР, суттєво відстала у справі надання соціальних пільг і гарантій громадянам. Постійне недофінансування соціальної галузі стає значною перешкодою на шляху розвитку держави, починаючи з перших років після проголошення її незалежності. В Україні триває пенсійна реформа, необхідність якої зумовлена постійним дефіцитом

коштів фондів загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, наявність дефіциту якого обумовлена багатьма чинниками. Чинників таких багато, вони гальмують фактичне провадження пенсійної реформи, забезпечення належного доступу громадськості до публічної інформації, пов'язаної з роботою Пенсійного фонду України, забезпечення реалізації принципу публічності та прозорості діяльності фонду, недовіра суспільства до недержавних фондів фінансових ресурсів, недоліки та суперечності законодавчих актів, відсутність сформованого галузевого законодавства, що спричиняє порушення прав громадян на пенсійне забезпечення. І хоча пенсійна реформа, на відміну багатьох інших, не є частиною вимог Міжнародного валютного фонду, однак уряду необхідно проводити її через те, що Пенсійному фонду бракує коштів, у зв'язку з чим фонд потребує дедалі більшого фінансування з державного бюджету [5], що особливо складно у теперішніх умовах.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення механізму участі у загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні» встановлено, що особи, у яких відсутній необхідний страховий стаж, можуть брати добровільну участь у солідарній системі або в накопичувальній системі пенсійного страхування, або одночасно в обох системах відповідно до укладеного договору про добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування згідно із Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [6]. Серед основних нововведень Закону про спрощення механізму участі у загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні є: 1) добровільна сплата страхових внесків на загальнообов'язкове державне пен-



сійне страхування; 2) персоналізована благодійна пожертва.

Законодавством встановлено, що благодійні пожертви юридичних та фізичних осіб можуть бути знеособленими або персоналізованими. У разі якщо юридична або фізична особа надає персоналізовану благодійну пожертву (адресовану визначеному нею пенсіонеріві), 70 відсотків такої пожертви спрямовуються для виплати цьому пенсіонеріві в обраний ним спосіб, передбачений законодавством для виплати пенсій. Причому знеособлені благодійні пожертви та 30 відсотків персоналізованих благодійних пожертв є коштами Пенсійного фонду. Порядок сплати благодійної пожертви та виплати її частини пенсіонеріві встановлюється Пенсійним фондом за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення. Однак тут виникає чимало запитань, серед яких незрозумілим є те, як зберегти гроші, зараховані на персональні пенсійні рахунки від знецінення. Говорячи про необхідність єдності термінології та узгодженості норм чинного законодавства з метою недопущення порушення принципу верховенства права, слід наголосити і на необхідності правової визначеності та ясності правових норм. Сьогодні, коли країна знаходиться в умовах війни, важливими питаннями виступає підтримка збройних сил.

На даний час зареєстровано проект Закону України «Про казначейський пенсійний план», який регулює правовідносини, пов'язані із казначейським пенсійним планом [7]. Метою законодавчого акту є трансформація системи пенсійного забезпечення громадян України з 1 січня 2023р., шляхом створення додаткової опори – добровільної накопичувальної системи, яка дозволить здійснювати громадянам додаткові індивідуальні пенсійні накопичення на старість через Казначейство. Механізм дії цього Закону

такий же, як і в ухваленому Законі «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення механізму участі у загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні», а саме: громадянин може поповнювати свій пенсійний рахунок чи рахунок іншої людини на будь-яку суму і з будь-якою періодичністю. Участь у програмі зможе взяти будь-яка людина молодша за 65 років. Накопичену суму можна буде забрати разово або отримувати щомісячні виплати протягом 10 років та більше. У разі смерті власника пенсійного рахунку гроші переходять спадкоємцям, а за їх відсутності – до держбюджету.

Однак проект Закону викликає низку запитань, серед яких залучення Державної казначейської служби України. Відомо, що основними завданнями Державної казначейської служби є:

1) реалізація державної політики у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, бухгалтерського обліку виконання бюджетів;

2) внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах.

Державна казначейська служба відповідно до покладених на нього завдань та в установленому законодавством порядку:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру фінансів;

2) забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку, зокрема:



– здійснює розрахунково-касове обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;

– здійснює відкриття і закриття рахунків в національній валюті, проводить операції на рахунках, формує та видає виписки з рахунків;

– здійснює розподіл бюджетних коштів між державним бюджетом, бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя, між місцевими бюджетами, а також між загальним та спеціальним фондами бюджету відповідно до нормативів відрахувань, визначених бюджетним законодавством, і їх перерахування відповідно до законодавства;

– здійснює повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету, за поданням (висновком) органів, що контролюють справляння надходжень бюджету;

3) здійснює безспірне списання коштів державного та місцевих бюджетів або боржників на підставі рішення суду;

4) здійснює відкриття, закриття та обслуговування рахунків у системі електронного адміністрування податків;

5) обслуговує кошти фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, інших клієнтів та кошти єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

6) управляє наявними фінансовими ресурсами, що консолідуються на єдиному казначейському рахунку тощо.

Тобто поряд з банківськими функціями Державна казначейська служба відповідальна за обслуговування державного бюджету. Існування єдиного казначейського рахунка, відкритого у Національному банку, надає можливість НБУ користуватися вільними бюджетними ресурсами, дозволяє здійснювати видатки та наявні

зобов'язання, оперативно ухвалювати рішення щодо розміщення тимчасово вільних коштів. Держава прагне максимально залучити накопичені пенсійні кошти на казначейські рахунки.

Держказначейство при фінансуванні видатків керується Постановою КМУ № 590 (зі змінами від 27 серпня 2022 р. та змінами від 19 грудня 2023 р.) [8], в якій у разі виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі відкриття асигнувань із державного бюджету за видатками та наданням кредитів здійснюється в установленому законодавством порядку в певній черговості. Насамперед, кошти спрямовуються на національну безпеку і оборону та на здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Оплата праці працівників бюджетних установ та інші статті видатків, в т.ч. пенсійні виплати, будуть фінансуватись у другу чергу. Тож, існує ризик, що казначейська служба буде перекривати пенсійними коштами касові розриви за іншими статтями бюджету, що приведе до проблем фінансування пенсійних виплат.

Слід також відмітити, що законопроектом не врегульовується питання надання особою, якщо така особа має повну цивільну дієздатність або органом опіки та піклування згоди на укладення договору казначейського пенсійного плану на користь такої особи або відмови від такого договору, що позбавляє таку особу права волевиявлення щодо даного договору. Законопроект потребує також урегулювання сплати за договором казначейського пенсійного плану на користь фізичних осіб, які є особами уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яке може трактуватися як одержання неправомірної вигоди, як встановлено нормою Закону України «Про запобігання корупції». Адже відповідно до ст. 1 Закону неправомірна вигода це грошові кошти або



інше майно, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Використання особою наданих їй службових повноважень з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи надання неправомірної вигоди особі вважається корупцією.

Метою статті є дослідження питань фінансово-правового режиму дієвості пенсійної системи України як важливого інституту фінансової системи та встановлення необхідності удосконалення законодавства. Актуальність теми пов'язана з тим, що національні проблеми, як показує сучасний стан світової економіки, набувають глобального значення, приводячи нерідко до значних економічних втрат, інтегруючись у спільний економічний процес. Виникає необхідність створення ефективних систем управління на всіх рівнях.

Інтеграційні питання стають визначальними, оскільки виступають ключовими факторами подолання кризових явищ. Перед Україною, як і перед кожною країною, постає питання про необхідність інтегруватися в ту чи іншу спільноту для економічного процвітання, закріпленою не лише в нормах Конституції, а насамперед в українському суспільстві.

Тісно пов'язане з інтеграційними процесами і реформування фінансової системи, яке відбувалось в останні роки. Серед реформування інститутів фінансової системи важливим і болючим є 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. Як ніколи сьогодні гострими в умовах погіршення соціально-економічного положення більшості населення України, яке спричинене російською війною, виступають питання, пов'язані з пенсійним забезпеченням громадян. З урахуванням війни, виїзду українських біженців за кордон, руйнації багатьох міст і у зв'язку з цим зростання безробіття, негативно відображається стан сплати єдиного соціального внеску, обсяг надходжень якого є суттєво недостатнім для проведення соціальних видатків.

Проаналізовано проект Закону України «Про казначейський пенсійний план» та зазначено, що законопроектом не врегульовується ряд питань, серед яких є ті, які стосуються укладення договору казначейського пенсійного плану.

Ключові слова: фінансова система, фінансово-правовий режим, реформування фінансової системи, пенсійна система, пенсійна реформа, казначейська служба, казначейський пенсійний план.

Latkovska T. The issue of the financial and legal regime of the pension system of Ukraine as an important institution of the financial system

The purpose of the article is to study the issues of the financial and legal regime of the effectiveness of the pension system of Ukraine as an important institution of the financial system and emphasizes the need to improve the legislation. The relevance of the topic is due to the fact that national problems, as shown by the current state of the world economy, are gaining global importance, often leading to significant economic losses, being integrated into the common economic process. There is a need to create effective management systems at all levels.



Integration issues become decisive, as they are key factors in overcoming crisis phenomena. Before Ukraine, as before every country, the question arises about the need to integrate into one or another community for economic prosperity, enshrined not only in the norms of the Constitution, but first of all in Ukrainian society.

It is closely related to the integration processes and the reform of the financial system, which took place in recent years. Among the reforms of the institutions of the financial system, the reform of the pension system of Ukraine is important and painful, because the Pension Fund is the largest social purpose fund, which belongs to the group of state centralized target extrabudgetary funds, and, accordingly, is an independent link of the state's financial system. Issues related to the pension provision of citizens are more acute today than ever in the conditions of the deterioration of the socio-economic situation of the majority of the population of Ukraine, which was caused by the Russian war. Taking into account the war, the departure of Ukrainian refugees abroad, the destruction of many cities and, in connection with this, the increase in unemployment, the state of payment of the single social contribution, the amount of income of which is significantly insufficient for carrying out social expenses, is negatively reflected.

The draft Law of Ukraine "On the Treasury Pension Plan" was analyzed and it was established that the bill does not regulate a number of issues related to the conclusion of the Treasury Pension Plan contract.

Key words: financial system, financial and legal regime, reforming the financial system, pension system,

pension reform, treasury service, treasury pension plan.

Література

1. 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?find=1&text=%D0%B2%D0%BD%D0%B5%D1%81%D0%BA#w1_2
2. Про внесення змін до Положення про Пенсійний фонд України. Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1289. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1289-2022-%D0%BF#n16>
3. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 томах. X. : Право, 2016. Т. 3 : Загальна теорія права. 2017. С. 530.
4. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.06.2003 р. № 1058-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>
5. Латковська Т.А. Реформування пенсійної системи з метою забезпечення фінансової стабільності країни. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Т. 29. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 136-143.
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення механізму участі у загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні. Закон України від 4.11.2022 р. № 2734-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2734-20#Text>
7. Про казначейський пенсійний план. Проект Закону №7722. URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-kaznacheyskiy-pensiyniy-plan>
8. Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF?find=1&text=%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA#w1_1