



DOI 10.37491/UNZ.75-76.26
УДК 349.3 (477)



Ірина МИХАЙЛОВА¹

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ СОЛІДАРНОЇ СИСТЕМИ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ

Здійснено аналіз правового регулювання фінансування солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Встановлено, що основне фінансове навантаження в пенсійній системі України лежить на солідарному рівні пенсійного забезпечення. З'ясовано, що солідарна пенсійна система не спроможна належним чином виконувати першочергові завдання, які на неї покладені, а також є платоспроможною лише завдяки фінансовій підтримці держави, що негативно впливає на інші соціальні сфери — охорону здоров'я, культуру, освіту, науку та ін. Проаналізовані доходи Пенсійного фонду України, які поділяються на власні та додаткові. Власні доходи — це кошти, що надходять від підприємств, установ та фізичних осіб як обов'язкові та добровільні внески, а також доходи від інвестування та надходження від фінансових санкцій за порушення чинного пенсійного законодавства. А додаткові — це кошти, що передаються Пенсійному фонду України з Державного бюджету України, а також з державних цільових фондів. Встановлено, що у зв'язку з поширенням на території України COVID-19 державою були передбачені заходи щодо звільнення окремих категорій платників єдиного соціального внеску від його сплати. Обґрун-

¹ кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри трудового, земельного та господарського права,
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова,
ira.mykhailova@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0002-1273-3389>.



товано, що законодавчо визначені джерела формування бюджету та механізми їх накопичення не сприяють стрімкому збільшенню доходів до Пенсійного фонду України та покращенню рівня пенсійного забезпечення населення, тому потрібно терміново розвантажувати солідарний рівень загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та запроваджувати накопичувальний рівень. Доведено, що реформування пенсійної системи України повинно бути орієнтовано на максимальне зниження ступеню залежності пенсійної системи України від солідарного рівня пенсійного забезпечення, адже в сучасних умовах солідарна відповідальність поколінь, яка була актуальною та дієвою в радянські часи, не може ефективно вирішити проблеми пенсійного забезпечення українського населення, враховуючи розвиток несприятливих тенденцій у демографічних процесах, зростання безробіття, низький рівень заробітної плати, формування тіньових фондів оплати праці, недовіру людей пенсійній системі України, як такий, а також правову безграмотність населення у цій сфері.

Ключові слова: пенсійна система, солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, єдиний соціальний внесок, бюджет, фінансування.

Пенсійна система України передбачає три рівні пенсійного забезпечення: солідарний, накопичувальний та недержавний, хоча функціонують з них лише перший та третій. Оскільки недержавний рівень пенсійного забезпечення не є обов'язковим та має добровільний характер, а другий рівень й досі не запроваджений, то основне навантаження лягає на перший рівень, який є визначальним джерелом фінансування пенсій у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування [1, с. 505].

Незважаючи на те, що в межах солідарної пенсійної системи формується значний обсяг фінансових ресурсів та всі доходи Пенсійного фонду України мають виключно цільове призначення, а отже, спрямовуються лише на фінансування пенсій або інших виплат, пов'язаних з функціонуванням системи пенсійного забезпечення, необхідно констатувати факт неспроможності солідарної пенсійної системи належним чином виконувати першочергові завдання, які на неї покладені, а також те, що вона є платоспроможною лише завдяки фінансовій підтримці держави.

З цього приводу варто погодитись з І. Я. Чугуновим та О. В. Насібовою, які зазначають, що оскільки Україна виступає гарантом системи соціального захисту населення, а отже, й системи пенсійного забезпечення як її складника, то такий захід, як субсидування коштів з Державного бюджету України для збалансування солідарного рівня пенсійної системи, є вимушеним кроком. Негативною стороною такої державної підтримки є те, що такі гарантії здійснюються за рахунок коштів населення, яке бере участь у наповненні Державного бюджету України. А отже, населення не отримує ту частину коштів у соціальних сферах, яка направляється



до Пенсійного фонду України. Такий хід справ призводить до обмеження можливостей Державного бюджету України фінансувати охорону здоров'я, культуру, освіту і науку, погіршуючи фінансове забезпечення цих галузей, тобто окремі бюджетні програми недоотримують кошти, оскільки навантаження пенсійних зобов'язань перекладається на бюджет держави [2, с. 137].

Так, Б. І. Сташків правильно стверджує, що проведення результативної соціальної політики в різних соціальних сферах залежить від наявності достатніх фінансових ресурсів, адже обсяг коштів, які спрямовуються на них, залежить від дохідної частини бюджету держави, яка, у свою чергу, визначається обсягом валового внутрішнього продукту та науково обґрунтованим оптимальним обсягом фонду споживання. Збільшення видатків на соціальні потреби населення можливе тільки за умови зростання ВВП. В умовах економічної нестабільності дуже важко дотримуватись узятих на себе соціальних зобов'язань [3, с. 18].

Солідарна пенсійна система лише тоді може вважатись стабільно надійною підтримкою населення, коли буде захищена від будь-яких економічних та політичних ризиків, з якісним та прозорим адмініструванням та фінансово збалансованим бюджетом. Враховуючи сучасний фінансовий стан пенсійної системи, очевидно, що вона не виконує своєї найважливішої функції, а саме соціальної, оскільки розміри мінімальної, і навіть середньої, пенсій не забезпечують гідний рівень життя пенсіонерів та не сприяють покращенню їхнього добробуту.

Так, станом на 1 січня 2021 р. розмір мінімальної пенсії за віком становитиме 1 769 грн, а для осіб, які досягли 65-річного віку та мають страховий стаж (чоловіки — 35 років, а жінки — 30), розмір мінімальної пенсії — 2 400 грн. Очевидно, що цих грошей не може вистачити для забезпечення нормальної життєдіяльності людини, враховуючи всі сфери суспільного життя, а це означає, що пенсіонери перебувають на межі бідності та часто не в змозі забезпечити свої першочергові потреби, адже, досягнувши пенсійного віку, в більшості таких осіб зростає потреба в отриманні додаткових соціальних послуг, які, як правило, платні, зокрема у сфері охорони здоров'я, придбанні ліків, а також у постійному сторонньому догляді та ін.

Отож вивчення проблем правового регулювання фінансування солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування наразі є досить актуальним.

Окремі теоретичні аспекти правового регулювання фінансування солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування висвітлювалися у працях таких вчених, як: Н. Б. Болотіна, В. В. Жернаков, Т. В. Кравчук, І. В. Оклей, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипко, С. М. Синчук, С. О. Сільченко, Б. І. Сташків, М. М. Шумило, О. М. Ярошенко та ін.

Метою статті є визначення особливостей та проблем правового регулювання фінансування солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, а також перспектив покращення фінансового стану солідарного пенсійного рівня.



Для забезпечення фінансових процесів та максимально ефективного розподілу коштів на пенсійне забезпечення розробляється та затверджується бюджет Пенсійного фонду України [4], який формується на один календарний рік (з 1 січня кожного року до 31 грудня того самого року).

Процес формування бюджету доволі складний та тривалий, однак саме він забезпечує фінансову базу Пенсійного фонду України, а також дозволяє правильно та раціонально розподілити кошти. У разі виникнення відхилення оцінки прогнозу надходжень до бюджету від показників, врахованих під час затвердження бюджету на відповідний період, зміни структури видатків, внесення змін до нормативно-правових актів до бюджету Пенсійного фонду України можуть вноситись зміни. До прикладу, 8 липня 2020 р. була прийнята постанова Кабінету Міністрів України № 570 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 85 і від 24 січня 2020 р. № 22» [5], якою передбачено виділення додаткових коштів з Державного бюджету України на покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України, в тому числі на фінансування цільових виплат пенсіонерам під час карантину.

Збір коштів до солідарної системи пенсійного забезпечення здійснюється централізовано. Відповідно до ст. 72 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [6] визначений перелік джерел, за рахунок яких формується бюджет Пенсійного фонду України. Усі ці доходи умовно можна поділити на власні та додаткові.

Власні доходи — це кошти, що надходять від підприємств, установ та фізичних осіб, як обов'язкові та добровільні внески, а також доходи від інвестування та надходження від фінансових санкцій за порушення чинного пенсійного законодавства. У структурі власних надходжень вагома частка припадає на обов'язкові внески, сплату єдиного соціального внеску, тому постійна, регулярна та своєчасна їхня сплата гарантує виконання Пенсійним фондом України всіх обов'язків перед пенсіонерами. Незважаючи на те, що сплата єдиного страхового внеску є найбільшим джерелом доходу, все одно кошти до бюджету Пенсійного фонду України не надходять повною мірою і це пов'язано з низкою причин.

Наприклад, певні зміни щодо належної сплати єдиного соціального внеску відбулись через поширення коронавірусу COVID-19. Починаючи з березня 2020 року, вже неодноразово були запроваджені обмежувальні заходи щодо протидії поширенню коронавірусу COVID-19, що безпосередньо вплинуло на зайнятість населення, оскільки багато осіб повністю або частково втратили можливість працювати, тому державою були передбачені певні пільги для таких осіб.

Так, тимчасово були звільнені від сплати єдиного соціального внеску такі його платники, як: фізичні особи, які займаються підприємницькою діяльністю, в тому числі ті, які обрали спрощену систему оподаткування; особи, які провадять незалежну професійну діяльність та отримують дохід від цієї діяльності; члени фермерського господарства, якщо вони не належать до осіб, які підлягають страхуванню на інших підставах.

Таке звільнення спочатку передбачалось з 1 по 31 березня та з 1 по 30 квітня, але пізніше був передбачений ще один період — з 1 по 31 трав-



ня 2020 р. Також тимчасово, на шість місяців, а саме з 1 грудня 2020 р. до 31 травня 2021 р., звільняються від сплати єдиного внеску фізичні особи-підприємці, які перебувають на спрощеній системі оподаткування і належать до першої групи платників єдиного податку.

Варто зауважити, що передбачення такого положення для вищезазначених категорій платників не позбавляє їх права все ж таки сплачувати страхові внески, тобто держава дозволила обирати, однак більшість громадян через нестачу коштів та незацікавленість в участі у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування, скористались такою можливістю та не сплачували за себе страхові внески. У цьому випадку необхідно враховувати, що держава лише звільнила їх від сплати, однак не гарантувала сплату внесків для зарахування цього періоду до страхового стажу, тому всі, хто виявив бажання не сплачувати єдиний соціальний внесок, матимуть меншу тривалість страхового стажу і якщо зараз це, може, й не важливо, то за досягнення пенсійного віку багатьом може не вистачити цих місяців для виникнення права на пенсію.

Ще однією причиною, яка не дозволяє повною мірою поповнити бюджет Пенсійного фонду України, є значна заборгованість по сплаті таких внесків. І хоча ст. 67 Конституції України [7] передбачає, що кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом, проте на сьогодні не всі платники сумлінно виконують цей обов'язок, що порушує основи соціального забезпечення застрахованих громадян.

Наразі держава передбачає додаткові пільги для роботодавців щодо сплати єдиного соціального внеску. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 153 «Про затвердження Порядку компенсації роботодавцям частини фактичних витрат, пов'язаних із сплатою єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [8] передбачено пільгу для роботодавців у разі створення нового робочого місця.

Відповідно до цієї постанови, право на компенсацію мають сумлінні роботодавці, які:

- 1) дотримуючись чинного законодавства, створюють нові робочі місця та офіційно працевлаштовують своїх працівників, укладаючи з ними трудові договори;
- 2) протягом одного року з моменту укладення трудового договору з особою, яка працевлаштована на нове робоче місце, кожного місяця здійснюють виплату їй заробітної плати в розмірі не менше, ніж три мінімальні заробітні плати.

У разі дотримання цих вимог роботодавця зможуть отримати компенсацію фактичних витрат у розмірі 50 відсотків нарахованого єдиного внеску протягом наступного календарного року, якщо зберігатиме рівень заробітної плати в розмірі не менше, ніж три мінімальні заробітні плати в місяці сплати єдиного внеску за особу, яка працевлаштована на нове робоче місце. Фінансування відбувається за рахунок коштів Державного бюджету України, передбачених у бюджеті Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.



Звичайно, такі кроки з боку держави варто сприймати позитивно, адже це підвищує зацікавленість роботодавців у використанні компенсаційних механізмів щодо сплати єдиного соціального внеску в разі дотримання останніми чинного трудового законодавства та сприяння розвитку національної економіки.

Для зменшення заборгованості ведеться активна боротьба з особами, які не хочуть сплачувати єдиний соціальний внесок і ця боротьба дає свої результати. Але, незважаючи на позитивну динаміку, досить часто платники страхових внесків порушують норми чинного законодавства та ухиляються від їх сплати. Так, до прикладу, на 2019 рік Державною фіскальною службою України були заплановані прогнозні показники надходження ЄСВ на загальну суму 264,9 млрд грн. Але, як показала практика, за перші чотири місяці 2019 року фактичні показники надходження ЄСВ перевищили заплановані на 2,9 млрд грн [9]. Хоча все одно, за даними Пенсійного фонду України, станом на 1 липня 2019 р. загальна сума заборгованості зі сплати єдиного соціального внеску була чимала та становила 31,6 млрд грн.

Щодо додаткових доходів, то це кошти, що передаються Пенсійному фонду України з бюджету, а також з державних цільових фондів, тобто це фінансові ресурси, що передаються для виплати пенсій та інших виплат, які фінансуються з Державного бюджету України або фондів соціального страхування. Передача таких коштів зумовлена тим, що мобілізація дохідної частини коштів бюджету для забезпечення зазначених витрат проводиться бюджетними установами, а їх виконавцем є Пенсійний фонд України.

Враховуючи сучасні реалії та наявну нормативно-правову базу в цій сфері, очевидно, що бюджет Пенсійного фонду України може бути збалансовано лише за допомогою надходжень з Державного бюджету України та збільшення власних доходів. Однак, як показує досвід, усі законодавчо визначені джерела формування бюджету та механізми їх накопичення не сприяють стрімкому збільшенню доходів до Пенсійного фонду України та покращенню рівня пенсійного забезпечення населення, тому потрібно терміново розвантажувати солідарний рівень загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

На основі проведеного дослідження вважаємо, що перспективи розвитку пенсійної системи в Україні пов'язані передусім із забезпеченням її платоспроможності та фінансової стійкості у довгостроковій перспективі, які можна досягти шляхом посилення дії страхових принципів у чинній солідарній системі, впровадження накопичувального страхового складника та ефективнішого функціонування системи недержавного пенсійного забезпечення.

Таким чином, реформування пенсійної системи України повинно бути орієнтовано на максимальне зниження ступеню залежності пенсійної системи України від солідарного рівня пенсійного забезпечення, адже в сучасних умовах солідарна відповідальність поколінь, яка була актуальною та дієвою в радянські часи, не може ефективно вирішити проблеми пенсійного забезпечення українського населення, враховуючи розвиток



несприятливих тенденцій у демографічних процесах (активне старіння населення, зниження репродуктивного потенціалу, зокрема чисельність наявного населення в Україні, за оцінкою, на 1 жовтня 2020 р. становила 41 703,3 тис. осіб. Упродовж січня–вересня 2020 року чисельність населення зменшилася на 199,1 тис. осіб. Залишається суттєвим перевищення кількості померлих над кількістю живонароджених на 100 померлих — 52 живонароджені [10]), зростання безробіття, низький рівень заробітної плати, формування тіньових фондів оплати праці, недовіра людей пенсійній системі України, як такої, а також правова безграмотність у цій сфері.

На жаль, переважна більшість громадян розглядають питання пенсійного забезпечення з позиції відповідальності й обов'язку виключно держави, хоча сучасна пенсійна система потребує взяття на себе відповідальності як з боку держави, так і з боку населення. Тому необхідно запроваджувати накопичувальний рівень та підвищувати індивідуальну зацікавленість працездатного населення до сплати страхових внесків. Сучасна система пенсійного забезпечення в Україні повинна бути фінансово достатньою як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективах, гарантувати стабільність і забезпечувати розміри пенсій, адекватні величині сплачених внесків. Мінімальні пенсії повинні поступово зростати та перевищувати прожитковий мінімум для непрацездатних громадян. Тому для гідного рівня пенсійного забезпечення громадян необхідні не тільки солідарний рівень, але й накопичувальний та рівень недержавного пенсійного забезпечення. Це дозволить значною мірою збільшити розмір доходу людини після настання підстав для пенсії [1, с. 508].

Список використаних джерел

1. Михайлова І. Ю. Проблеми реформування пенсійної системи України. *Юридичні гарантії забезпечення прав громадян на працю і соціальної захист* : тези доп. та наук. повідомл. учасників X Міжн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9 жовт. 2020 р.) / за ред. О. М. Ярошенка. Харків : Право, 2020. С. 505–508.
2. Чугунов І. Я., Насібова О. В. Фінанси пенсійного забезпечення. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. 248 с.
3. Сташків Б. І. Право соціального забезпечення. Загальна частина. Чернігів : Десна, 2016. 692 с.
4. Про затвердження Порядку розроблення, затвердження та виконання бюджету Пенсійного фонду України. Постанова правління Пенсійного фонду України від 31.08.2009 р. № 21–2. *Офіційний вісник України*. 2009. № 76. Стор. 46. Ст. 2589.
5. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 року № 85 і від 24 січня 2020 року № 22. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 р. № 570. *Офіційний вісник України*. 2020. № 57. Стор. 96. Ст. 1785.
6. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. Закон України від 09.07.2003 р. № 1058–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 49–51. Ст. 376.
7. Про затвердження Порядку компенсації роботодавцям частини фактичних витрат, пов'язаних із сплатою єдиного внеску на загальноо-



- бов'язкове державне соціальне страхування. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2013 р. № 153. *Офіційний вісник України*. 2013. № 21. Стор. 187. Ст. 706.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
 9. Аналіз видатків та доходів Пенсійного фонду України в 2019 році. *Офіс з фінансового та економічного аналізу ОФЕА (FEAO)*. URL : <https://bit.ly/3bGpwXe>.
 10. Демографічна ситуація у січні–вересні 2020 року. Експрес-випуск (18.11.2020). *Державна служба статистика України*. URL : <https://bit.ly/3rKsOON>.

Надійшла до редакції 29.11.2020

Iryna MYKHAILOVA

Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

Legal Regulation of Financing of the Solidarity System of Compulsory State Pension Insurance

The article analyzes the legal regulation of financing the solidarity system of compulsory state pension insurance. It is established that the main financial burden in the pension system of Ukraine lies at the solidarity level of pension provision. It has been found that the solidarity pension system is unable to properly perform the priorities assigned to it, and is solvent only through financial support from the state, which negatively affects other social spheres: health, culture, education, science, etc. The author analyzes the incomes of the Pension Fund of Ukraine, which are divided into its own funds and the additional funds. Own source revenues are funds received from enterprises, institutions and individuals, as mandatory and voluntary contributions, as well as income from investments and income from financial sanctions for violations of current pension legislation. And additional funds are transferred to the Pension Fund of Ukraine from the State Budget of Ukraine, as well as from state trust funds. It has been established that in connection with the spread of COVID-19 on the territory of Ukraine, the state has provided measures to exempt certain categories of payers of the single social contribution from its payment. It is substantiated that the legally defined sources of budget formation and mechanisms of their accumulation do not contribute to a rapid increase in revenues to the Pension Fund of Ukraine and improve the level of pensions, so it is urgent to unload the solidarity level of mandatory state pension insurance and introduce accumulative level. It has been proved that the reform of the pension system of Ukraine should be aimed at minimizing the degree of dependence of the pension system of Ukraine on the solidarity level of pensions, because in modern conditions the joint responsibility of generations, which was relevant and effective in Soviet times, cannot effectively solve the problem of pensions, taking into account the development of unfavourable trends in demographic processes, rising unemployment, low wages, the formation of shadow payroll funds to distrust people's pension system in Ukraine as such, as well as legal illiteracy in this area.

Keywords: *pension system, solidarity system of obligatory state pension insurance, single social contribution, budget, financing.*