

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Сокоринський Ю. В.

У статті проаналізовані напрями оптимізації правового регулювання пенсійного забезпечення. Виділені наявні проблеми правового регулювання. Запропоновані шляхи вирішення таких проблем та сформульовані відповідні пропозиції до змін нормативно-правових актів України.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, проблеми пенсійного забезпечення, Пенсійний кодекс України, недержавне пенсійне забезпечення.

В статье проанализированы направления оптимизации правового регулирования пенсионного обеспечения. Выделены существующие проблемы правового регулирования. Предложены пути решения таких проблем и сформулированы соответствующие предложения к изменениям нормативно-правовых актов Украины.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, проблемы пенсионного обеспечения, Пенсионный кодекс Украины, негосударственное пенсионное обеспечение.

The article analyzes the directions of optimization of legal regulation of pension provision. The existing problems of legal regulation are highlighted. The ways of solving such problems are proposed and the corresponding proposals for changes in the normative legal acts of Ukraine are formulated. The attention was drawn to a large number of legislative problems pointed out by domestic researchers in recent years and relevant at present, namely demographic problems, problems of the budget deficit and the Pension Fund of Ukraine, problems associated with the war and the state of the economy (in particular, its shadow parts), etc. The division of the problems of legal regulation of pensions into two groups is proposed: general problems of legal regulation of pensions and problems of the functioning of separate levels of the pension system, in particular the accumulative system of compulsory state pension insurance and non-state pension provision. Thus, to the general problems of the legal regulation of pension provision, let us consider the following: a) the severity of the pension system, which complicates understanding of the pension system for ordinary citizens; b) provision of benefits in the provision of pensions to certain categories of citizens (the existence of special pensions); c) linking the size of the pension by age to the subsistence level, which is not consistent with the growth of wages, the actual financial capacity of the Pension Fund and insurance contributions during the employment activity. It is concluded that solving the problems of pension provision is possible by combining the norms of all normative legal acts that regulate the functioning of the pension system of Ukraine, solving the problems of granting benefits in pension provision to certain categories of citizens, establishing a fairer amount of minimum and maximum pensions, facilitating understanding citizens of the essence of the current pension system of Ukraine.

Key words: pension provision, pension provision problems, Pension Code of Ukraine, non-state pension provision.

Вступ. Здійснення в Україні системних демократичних, соціально орієнтованих перетворень із урахуванням необхідності подолання наслідків воєнних дій, фінансово-економічної кризи в нашій державі, постійної трудової міграції працездатного населення за кордон передбачає продовження ефективного реформування

пенсійного забезпечення як найбільш важливого складника соціального забезпечення, а також вирішення всіх наявних натеper у цій сфері проблем. Наявна нормативно-правова база, яка регулює систему пенсійного забезпечення, була поступово приведена у відповідність до сучасних світових тенденцій щодо побудови відповідних систем, але це не вирішило всіх проблем пенсійного забезпечення населення.

Тривалий час основною проблемою правового регулювання пенсійного забезпечення була успадкована з радянської доби солідарна основа, яка є повною мірою неконкурентоспроможною у різних сферах суспільного життя, враховуючи сучасні реалії. Втім, у 2003 році в Україні із прийняттям Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV [1] була запроваджена трирівнева система пенсійного забезпечення: перший рівень – солідарна система пенсійного страхування, що базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду; другий рівень – накопичувальна система пенсійного страхування, заснована на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді або у відповідних недержавних пенсійних фондах – суб'єктах другого рівня системи пенсійного забезпечення та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат; третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, яка полягає у добровільній участі громадян, роботодавців та їхніх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення. Це породило низку нових проблем правового регулювання пенсійного забезпечення.

Стан дослідження. Актуальність правового регулювання пенсійного забезпечення визначається необхідністю поглибленого вивчення чинних натеper проблемних питань у сфері пенсійного забезпечення з метою створення надійної й адекватної ринковим умовам системи соціального захисту населення. Серед дослідників цього питання виділимо таких, як: С.А. Ачкасова, Н.Ю. Баланюк, С.В. Вишневецька, С.В. Дріжчана, М.І. Іншин, Т.А. Калита, А.Г. Корбутяк, Н.П. Коробенко, Н.К. Королевська, В.Л. Костюк, Т.В. Кравчук, О.Я. Лаврів, Л.І. Лазор, Є.О. Малишко, К.В. Павлюк, Н.В. Саїнчук, Я.В. Сімутіна, А.В. Скоробагатько, Н.Я. Сокровольська, М.П. Стадник, Г.В. Татаренко, І.О. Федоров, Н.М. Хуторян, І.З. Шах, В.О. Швець, М.М. Шумило, М.Я. Яструбський тощо. Тобто у цілому наявність такої великої кількості праць свідчить: по-перше, про те, наскільки очевидною є проблематичність правового регулювання пенсійного забезпечення; по-друге, дає

Сокоринський Ю. В., 2018

зможу сформулювати уявлення необхідності вирішення наявних проблем правового регулювання пенсійного забезпечення. З іншого боку, кількість наявних праць не означає втрату актуальності подальших досліджень, адже правове регулювання пенсійного забезпечення поступово удосконалюється, старі проблеми вирішуються, з'являються нові. Тож подальша розробка питання правового регулювання пенсійного забезпечення є необхідною.

Мета статті – дослідження проблем правового регулювання пенсійного забезпечення, надання законодавчих пропозицій щодо вирішення наявних проблем.

Основні результати. Ми виділили такі загальні проблеми пенсійного забезпечення в Україні:

1) проблема дефіциту бюджету Пенсійного фонду України;

2) проблема існування розривів пенсій і заробітної плати;

3) проблема відсутності інтересу населення до участі у формуванні пенсійних накопичень;

4) проблема економічної та воєнної ситуації в Україні;

5) проблема ухилення платників від сплати страхових внесків шляхом отримання тіньової заробітної плати;

6) проблема погіршення співвідношення між громадянами працездатного і непрацездатного віку.

Шляхи вирішення найсуттєвіших проблем пенсійного забезпечення в Україні вбачаємо у такому:

1. Проблема дефіциту бюджету Пенсійного фонду України можна доцільно вирішити насамперед шляхом розвитку другого і третього рівнів пенсійного забезпечення. По суті натеper законодавець здійснив усі необхідні кроки для цього. Своєю чергою другий рівень пенсійної системи – накопичувальна система пенсійного страхування, лише почала своє функціонування, а тому необхідний певний час її функціонування, щоб зробити відповідні висновки про те, наскільки успішним є її запровадження, а також які проблеми потребують свого усунення. Тобто з приводу цієї проблеми зробимо висновок про те, що натеper є всі передумови для її вирішення, втім необхідна більш активна державна політика інформування, а також час для відповідних висновків щодо накопичувальної системи пенсійного страхування.

2. Проблема існування розривів пенсій і заробітної плати не можна вирішити у виключно законодавчий спосіб. Збільшення пенсій є можливим, по-перше, внаслідок збільшення дохідної частини Державного бюджету України і зменшення видаткової, та по-друге, шляхом збільшення надходжень до Пенсійного фонду України. За всіх інших випадків зменшення розривів між пенсіями та заробітною платою є проблематичним, адже це неминуче призведе до суттєвих економічних проблем держави.

3. Проблема відсутності інтересу населення до участі у формуванні пенсійних накопичень пов'язана передусім із недовірою, низькою обізнаністю та інформативністю в питаннях пенсійного забезпечення, насамперед недержавного чи накопичувального. На нашу думку, проблему відсутності інтересу населення до участі у формуванні пенсійних накопичень можна вирішити такими способами: 1) проведення організованої ідеологічної політики держави щодо інформування широких верств населення про особливості вітчизняної

пенсійної системи і важливість формування пенсійних накопичень для самих громадян і для держави; 2) стимулювання роботодавців щодо створення недержавних фондів для своїх працівників, зокрема шляхом надання певних пільг чи заохочень; 3) влучною вважаємо пропозицію Н.В. Саїнчук скасувати ставки оподаткування пенсійних внесків до недержавних пенсійних фондів громадян у разі вкладення туди коштів громадянами [2, с. 82]. У такому разі самі працівники будуть зацікавлені у тому, щоб збільшувати свої пенсійні накопичення протягом трудової діяльності, а також відмовитись від тіньових доходів.

4. Проблеми економічної та воєнної ситуації в Україні не можуть бути вирішеними виключно у законодавчий спосіб, та не є такими, вирішення яких є короткотривалим. Натеper щодо України постійно зберігається можливість впливу різноманітних форс-мажорних чинників, спричинених агресією Російської Федерації, кожен із яких, безумовно, матиме вплив і на економіку нашої держави, і на стан пенсійного забезпечення в країні.

5. Проблема ухилення платників від сплати страхових внесків шляхом отримання тіньової заробітної плати. Варто проводити організовану ідеологічну політику держави щодо інформування широких верств населення про особливості вітчизняної пенсійної системи і важливість формування пенсійних накопичень для самих громадян і для держави, а також про наслідки отримання тіньової заробітної плати для теперішнього й майбутнього держави, її громадян і конкретно особи, яка отримує тіньову заробітну плату, а також важливо штрафувати роботодавців, які сплачують так звану «заробітну плату у конвертах».

6. Проблема погіршення співвідношення між громадянами працездатного і непрацездатного віку за своєю сутністю є демографічною, її вирішення законодавчим шляхом є також проблематичним. Конкретно з приводу України, на нашу думку, доцільними є такі способи вирішення цієї проблеми: 1) збільшення розміру допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами; 2) збільшення розміру допомоги у разі народження дитини; 3) інформативно-ідеологічна діяльність держави щодо важливості збільшення населення України для самої держави.

Проблеми правового регулювання пенсійного забезпечення, на нашу думку, варто розподілити на дві групи:

1. Загальні проблеми правового регулювання пенсійного забезпечення.

2. Проблеми функціонування окремих рівнів системи пенсійного забезпечення, зокрема накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення.

До загальних проблем правового регулювання пенсійного забезпечення віднесемо такі:

1) розгалуженість системи пенсійного законодавства, що ускладнює розуміння пенсійної системи для пересічних громадян (М.М. Шумило назвав це явище «інфляція пенсійного законодавства»);

2) надання переваг у пенсійному забезпеченні окремим категоріям громадян (існування спеціального пенсійного забезпечення);

3) прив'язка розміру пенсії за віком до рівня прожиткового мінімуму, що не узгоджується зі зростанням заробітної плати, реальними фінансовими можливостями Пенсійного фонду та страховими внесками впродовж трудової діяльності.

Проблемами функціонування окремих рівнів системи пенсійного забезпечення, зокрема накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення, є:

1) гальмування введення в експлуатацію другого рівня пенсійної системи, що, своєю чергою, стримує функціонування належним чином недержавних пенсійних фондів;

2) погано розвинута система недержавного пенсійного забезпечення.

Проблема інфляції пенсійного законодавства нині є досить гострою для вітчизняної правової системи. Натепер в Україні прийнято величезну кількість нормативно-правових актів у досліджуваній сфері, по суті, пенсійне забезпечення в Україні врегульовується нормами таких нормативно-правових актів, як: закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV [1], «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 № 1788-XII [3], «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 23.11.2018 № 2629-VIII [4], «Про страхування» від 07.03.1996 № 85/96-ВР [5], «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 09.07.2003 № 1057-IV [6], «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III [7], «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 09.04.1992 № 2262-XII [8], Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII [9], Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [10], та багатьма іншими нормативно-правовими актами.

Спосіб вирішення цієї проблеми, по суті, був запропонований уже давно і дотепер обговорюється на науковому рівні – ним є прийняття Пенсійного кодексу України, необхідність якого до цих пір обговорюється у роботах вітчизняних авторів (наприклад, М.М. Шумила [11, с. 81-82] та В.П. Мельника [12, с. 10]). Проект Пенсійного кодексу України було зареєстровано ще в 2014 році, проте згодом у цьому ж році відкликано [13]. Його особливість полягає у тому, що він справді являв собою єдиний, консолідований нормативно-правовий акт, у нормах якого було об'єднано регулювання всіх трьох рівнів пенсійної системи України, спеціального пенсійного забезпечення, питань сплати єдиного соціального внеску, призначення, виплати та перерахунку пенсій тощо, тобто норми всіх вищеперерахованих нами нормативно-правових актів.

Вважаємо, що прийняття Пенсійного кодексу України у тій формі, яка була передбачена проектом № 4290а від 16.07.2014 [14], дало б змогу вирішити одразу комплекс проблем, пов'язаних із пенсійним забезпеченням:

1) об'єднати норми всього масиву нормативно-правових актів, що врегульовують функціонування пенсійної системи України;

2) вирішити проблему надання переваг у пенсійному забезпеченні окремим категоріям громадян;

3) зробити більш справедливими розміри мінімальної та максимальної пенсії;

4) полегшити розуміння громадянами сутності чинної пенсійної системи України.

Ще одна загальна проблема, виділена нами, – прив'язка розміру пенсії за віком до рівня прожиткового мінімуму, що не узгоджується зі зростанням заробітної плати, реальними фінансовими можливостями

Пенсійного фонду та страховими внесками впродовж трудової діяльності. Вирішення цієї проблеми вбачаємо у зрівнянні всіх громадян у правах на пенсійне забезпечення, залишивши єдиним критерієм щодо визначення її розміру – розмір заробітної плати, що отримувала особа під час своєї трудової діяльності. Тож проблему прив'язки розміру пенсії за віком до рівня прожиткового мінімуму також доцільно вирішити шляхом внесення аналогічних змін до частини 2 статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058 [1]: «2. Для осіб, які досягли віку 65 років, мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків 35 років, а у жінок 30 років страхового стажу встановлюється в розмірі 40 відсотків середньої заробітної плати за видом економічної діяльності, у якій особа пропрацювала більшу частину страхового стажу, станом на початок кожного року».

Як нами встановлено, другий рівень пенсійного забезпечення, накопичувальна система пенсійного страхування, вже функціонує із 1 січня 2019 року із набуттям чинності відповідного положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03.10.2017 № 2148-VIII [15]. Проблеми правового регулювання накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення натепер є фактично вирішеними, адже обидві системи врегульовано на нормативно-правовому рівні, обидві системи функціонують, проте в цілому безрезультатно.

Своєю чергою основна проблема недержавного пенсійного забезпечення полягає у його низькому поширенні. На нашу думку, у цьому контексті важливим є здійснення заохочувальних дій з боку держави щодо залучення населення до всіх видів пенсійного забезпечення. Пропонуємо внести зміни до статті 8 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 № 2464-VI [16] та доповнити її частиною 6: «...6. Єдиний внесок для платників, зазначених у статті 4 цього Закону, та які створили недержавний пенсійний фонд, встановлюється у розмірі 20 відсотків до визначеної статтею 7 цього Закону бази нарахування єдиного внеску».

Висновки. Підсумовуючи дослідження проблем правового регулювання пенсійного забезпечення, зробимо висновок, що безпосередньо проблема правового регулювання натепер одна – правове регулювання пенсійного забезпечення здійснюється занадто великою кількістю нормативно-правових актів. Як наслідок, значна частина населення України не має можливості самостійно розібратись у тонкощах своїх прав, тож кодифікація пенсійного законодавства є вкрай необхідною. Разом із тим наше дослідження продемонструвало, що сучасне пенсійне законодавство врегульовує відповідні правовідносини на досить високому рівні. Насамперед варто звернути увагу на те, що більшість законодавчих проблем, на які вказували вітчизняні дослідники протягом останніх років, були нормативно вирішені. Разом із тим на практиці новоутворені інститути так і не набули належного поширення. Більше того, не втрачають актуальності вже традиційні для України демографічні проблеми, проблеми дефіциту бюджету Пенсійного фонду України, проблеми, пов'язані із війною та

Проблеми трудового права та права соціального забезпечення

станом економіки (зокрема, її тіньової частини), тощо. Як наслідок, незважаючи на цілком високий рівень правового регулювання, пенсійне забезпечення залишається одним із найбільш проблемних суспільних, фінансових та правових інститутів України.

Література

1. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. *Відомості Верховної Ради України* від 12.12.2003. 2003 р. № 49. Стаття 376.

2. Саїнчук Н.В. Стан та перспективи розвитку системи пенсійного забезпечення в Україні. *Науковий вісник Чернівецького національного університету* : збірник наукових праць. Вип. 681. *Економіка*. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т., 2014. С. 79-84.

3. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 № 1788-XII. *Відомості Верховної Ради України* від 21.01.1992. 1992 р. № 3. Стаття 10.

4. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 № 2629-VIII. *Відомості Верховної Ради України* від 14.12.2018. 2018 р., № 50, стор. 5, стаття 400.

5. Про страхування : Закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України* від 30.04.1996. 1996 р. № 18. Стаття 78.

6. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV. *Відомості Верховної Ради України* від 28.11.2003. 2003 р. № 47. Стаття 372.

7. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 № 2664-III. *Відомості Верховної Ради України* від 04.01.2002. 2002 р. № 1. Стаття 1.

8. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від

09.04.1992 № 2262-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 29. Ст. 399.

9. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. *ВВР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.

10. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України* від 08.04.2011. 2011 р. № 13. № 13-14. № 15-16. № 17. Стор. 556. Стаття 112.

11. Шумило М.М. Сучасний стан та перспективи розвитку системи пенсійного забезпечення в Україні (за матеріалами наукового повідомлення на засіданні Президії НАН України 21 грудня 2016 р.). *Вісник Національної академії наук України*. 2017. № 2. С. 76-87.

12. Мельник В. Пенсії по інвалідності у пенсійному страхуванні: теоретико-правовий аспект. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2016. № 2(14). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16mvptpa.pdf>

13. Пенсійний кодекс України. Проект № 4290а від 16.07.2014. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51712

14. Пенсійний кодекс України. Проект № 4290а від 16.07.2014. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51712

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій : Закон України від 03.10.2017 № 2148-VIII. *Відомості Верховної Ради України* від 13.10.2017. 2017 р. № 40-41. Стор. 5. Стаття 383.

16. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI. *Офіційний вісник України* від 20.08.2010. 2010 р. № 61. Стор. 13. Стаття 2108. код

Сокоринський Ю. В.,
кандидат юридичних наук