

УДК 347.73



**ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ
ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ, ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ
РЕФОРМУВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ**

*Залізник Андрій Сергійович,
студент VI курсу ННІ права,
Сумський державний університет,*



Науковий керівник: Рєзнік Олег Миколайович,
*канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного, господарського
права та фінансово-економічної безпеки ННІ права,
Сумський державний університет*

Надзвичайно важливим питанням сьогодні є процес удосконалення та оптимізації діяльності Пенсійного фонду України а також його адміністративно-правового статусу, що має як теоретичне, так і практичне значення. Пенсійний фонд України є центральним органом суб'єктом пенсійної системи, що діє як цілісний механізм, базові складові елементи якого дуже тісно взаємодіють між собою. Впровадження реформ у сферу пенсійного забезпечення та процес реформування адміністративно-правового статусу Пенсійного фонду України є процесами взаємопов'язаними, такими, що впливають один на одного та їх окреме існування неможливе. Питання необхідності вдосконалення пенсійної системи та проведення пенсійної реформи є нагальним питанням та комплексним, воно передбачає застосування колективних зусиль всіх спеціалістів, а особливо, з фінансового права, також з економічної сфери, з адміністративного права та права соціального забезпечення. Беззаперечно лише аналіз та врахування всіх рекомендацій спеціалістів з визначених сфер може сприяти подоланню проблем та негативних явищ в системі пенсійного забезпечення в нашій країні та в діяльності Пенсійного фонду. Питання кодифікації пенсійного законодавства вже тривалий час перебуває на стадії розгляду у фахівців в сфері права соціального забезпечення. Серед численних проблем пенсійної системи слід окреслити той факт, що пенсійне законодавство в нашій державі не уніфіковане. Всі пенсійні відносини врегульовуються нормативно-правовими актами, що між собою неузгоджені. Їх застосування сприяє значній диференціації розмірів пенсій в країні, що призначені на загальних підставах чи на основі спеціальних законів, що спричиняє порушення принципів рівності та соціальної справедливості. В чинному пенсійному законодавстві частково порушений принцип верховенства права та принцип законності. Визначене коло проблем адміністративно-правового статусу проблем Пенсійного фонду нашої держави не є вичерпним та потребує подальшого вивчення.

Ключові слова: пенсійний фонд, адміністративно-правовий статус Пенсійного фонду, пенсійне забезпечення, реформування пенсійного фонду, пенсійна система.

Zalizniak A. S. Problems of Administrative Status of Pension Fund, Ways of Their Decision and Prospect of Reformation of the Pension System in Ukraine. Today there is a process of improvement and optimization of activity of pension fund of Ukraine extraordinarily important questions and also him administrative status that has both theoretical and practical value. Pension fund of Ukraine is a central organ by the subject of the pension system, that operates as an integral mechanism the base component elements of that very closely cooperate inter se. Introductions of reforms in the sphere of the pension system and process of reformation of administrative status of pension fund of Ukraine are processes constrained, such, that influence on each other and their separate existence is impossible. A question of necessity of perfection of the pension system and realization of pension reform is an urgent question and complex, it envisages application of collective

efforts of all specialists, and especially, from a financial right, also from an economic sphere, from an administrative law and right for public welfare. Implicitly only an analysis and taking into account of all recommendations of specialists from certain spheres can assist overcoming of problems and negative phenomena in the system of the pension system in our country and inactivity of pension fund. A question of collection of pension legislation already longtime specialists have on the stage of consideration in the sphere of right for public welfare. Among the numerous problems of the pension system it follows to outline circumstance that a pension legislation in our state is not compatible. All pension relations are regulated by normatively-legal acts, that inter se unconcerted. Their application assists considerable differentiation of sizes of pensions in a country, that is assigned for general grounds or on the basis of the special laws, that causes violation of principles of equality and social justice. In a current pension legislation the partly broken principle of supremacy of right and principle of legality. The certain circle of problems of administrative status of problems of pension fund of our state does not exhaust and needs a further study.

Keywords: financial system, organizational structure of the financial system, functioning of the financial system, financial system of foreign countries, optimization of the financial system, financial system of Ukraine.

Роблячи аналіз стану сучасної системи пенсійного забезпечення України не з'являється сумнівів про те, що нагальним є розгляд питання вдосконалення даної системи. Дослідженням проблем адміністративно-правового статусу Пенсійного фонду займалися такі вчені, як С. В. Петков, О. І. Ющик, Н. М. Хуторян, І. М. Сирота, Н. М. Пархоменко, Д. Ю. Нестеров, С. М. Синчук та багато інших, проте все ж таки залишається мало дослідженим питання як саме має відбуватись реформування пенсійного забезпечення в країні.

Впровадження реформ в пенсійній системі, без сумніву, чинить вплив на адміністративно-правовий статус Пенсійного фонду, але дане питання виходить за межі даного дослідження, тому зупинятися на ньому не будемо. Сьогодні необхідно перш за все в загальному вигляді виокремити основні напрямки проведення пенсійної реформи в Україні, деталізувати проблеми адміністративно-правового статусу Пенсійного фонду України та шляхи їх подолання. В ході проведення пенсійної реформи мають бути вирішені наступні завдання:

- збільшення мінімального рівня оплати праці шляхом збільшення мінімальних заробітних плат (а також за рахунок її легалізації) та збільшення легальної зайнятості населення;

- забезпечення провадження Пенсійним фондом за інформацією систем персоналізованого обліку та з врахуванням результатів контрольних перевірок аналізу стану сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та розміру фактично сплаченої заробітної плати і внесення пропозицій щодо шляхів усунення відповідних проблем;

- повне погашення заборгованості з виплат заробітної плати та з сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування;

- значне збільшення рівня відповідальності за використання нелегальних робочих місць та сплати зарплат з офшорів в комплексі з оптимізацією граничних розмірів сплачених страхових внесків до Пенсійного фонду;

- скасування обмежень на грошові суми, з яких нараховуються страхові внески;

- збільшення контролю за ефективністю управління грошовими потоками загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та скасування досвіду фінансування витрат на адміністрування Пенсійного фонду України з його коштів.

В першу чергу мають бути ліквідовані прогалини законодавства, щодо регулювання діяльності ПФУ. Пенсійне законодавство на жаль залишається нестабільним. До пенсійних актів вносяться численні й безперервні зміни та доповнення, вони

вводять багато доплат, надбавок, адресних допомог, дотацій, збільшення основних пенсійних виплат певним категоріям осіб. Зазвичай дані підвищення є мінімальними або ж вони зовсім не відповідають нормам інших нормативно-правових актів, в значній мірі не мають впливу на дійсний майновий стан особи, що отримує даний вид пенсії. Механізм виконань рішень Конституційного Суду України також не дотримується.

Вище зазначено чітко показує що одним з основних недоліків діючої пенсійної системи залишається невпорядкована сукупність актів пенсійного законодавства, що залишається ще і неефективним. Закони у сфері соціального забезпечення як правило приймаються в Україні задля заохочення додаткових голосів на виборах, зменшення соціальної напруги чи невдоволеності населення або як підстава провадження чергових економічних чи податкових реформ. Відсутність системності та уніфікованості при формуванні галузевого законодавства спричиняє недоліки законодавчих актів, їх неефективність, яка на практиці спричиняє порушення прав громадян України на соціальне та пенсійне забезпечення [1, с. 106].

Зазначена невідповідність норм законів і норм підзаконних актів є причиною масових звернень громадян до суду, як основного засобу захисту свого права на пенсійне забезпечення. Цілком зрозуміло, що примусове забезпечення пенсійних прав є неприйнятним для України, яка проголошена соціальною правовою державою. Теперішній стан законодавства у сфері пенсійного страхування та пенсійного забезпечення в державі створює проблеми під час його застосування, а звичайного громадянина лишає можливості користуватися своїми правами та державними гарантіями.

З цього робимо висновок, що не дивлячись на той факт, що пенсійне законодавство України знаходиться на етапі перманентних реформ, вдосконалення, велику кількість роботи в даній галузі вже здійснено, в ньому зараз ще надто багато прогалин та недоліків. Вважаємо, що в напрямку систематизації пенсійного законодавства наступним кроком обов'язково має стати прийняття Пенсійного кодексу України.

Ідею кодифікації пенсійного законодавства в своїх працях підтримує Петков С. В., зокрема він зазначає наступне:

- кодифікація завжди пов'язана з глибокою і всебічною переробкою чинного законодавства та внесенням до нього суттєвих змін;

- кодифікація забезпечує внутрішню погодженість, цілісність, системність і повноту правового регулювання відповідних відносин;

- кодифікація є найбільш досконалою формою систематизації законодавства;

- правовою метою кодифікації є впорядкування нормативної основи права, забезпечення найбільш доцільного процесу реалізації права, поліпшення структури кодифікаційних актів, удосконалення їх логіки, мови, стилю;

- призначення кодифікації полягає у забезпеченні найбільш повного правового регулювання певної сфери суспільних відносин шляхом прийняття логічно довершених нормативних актів комплексно-узагальнюючого характеру;

- кодифікація є важливим системотворчим і стабілізуючим фактором усієї правової системи і сприяє організованому розвитку права, проймає його єдиними принципами, загальними правовими поняттями та категоріями [2, с. 31-33].

Здійснюючи характеристику джерел права соціального забезпечення та пенсійного забезпечення в Україні доходимо до висновку, що саме кодифікація є одним з успішних кроків в реформі адміністративно-правового регулювання статусу Пенсійного фонду та пенсійного забезпеченні в цілому. Має бути створений єдиний кодифікований акт, що міг би врегулювати всю сукупність суспільних відносин, які є предметом пенсійного права та права соціального забезпечення.

Законодавча основа пенсійного страхування в Україні в цілому є сформованою, проте вона містить в собі деякі недоліки та не дає змоги в повній мірі захистити права громадян України на пенсійне забезпечення. Прийняття Кодексу законів України про Пенсійне страхування дасть змогу однозначно вирішити питання

пенсійних пілг та преференцій, що сприятиме практичній реалізації принципу соціальної справедливості та рівності усіх верств населення перед законом.

Аналізуючи напрямки вдосконалення адміністративно-правового статусу Пенсійного фонду України обов'язково необхідно брати до уваги курс України на євроінтеграцію. Євроінтеграційні орієнтири України вимагають того, щоб соціально-економічна політика держави була орієнтована на досягнення європейських стандартів якості життя, невід'ємною частиною якого є гідний соціальний захист населення та належне пенсійне забезпечення. Напрямки реформування пенсійного забезпечення були визначені більше ніж десять років тому, та реформування пенсійної системи залишається головним пріоритетом і сьогодні. Для інтеграції у європейське соціальне середовище Україні доведеться впровадити в життя ще чимало заходів, що будуть спрямовані на реформу пенсійної системи.

Загальний обов'язок страховиків про офіційне оприлюднення звітів про свою діяльність регламентовано в законодавстві України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування закріплено. Зокрема в ЗУ «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» визначені вимоги оприлюднення результатів роботи фонду. Виконавча дирекція Пенсійного фонду зобов'язана до 1 квітня наступного за звітним періодом року складати річний звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду, подавати його правлінню Пенсійного фонду і Наглядній раді Пенсійного фонду, а після його затвердження – офіційно оприлюднювати; здійснювати підготовку та офіційне оприлюднення щорічних актуальних розрахунків фінансового стану системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду в розрізі статей витрат протягом двох тижнів після його затвердження правлінням Пенсійного фонду підлягає обов'язковій публікації в офіційних друкованих виданнях Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Інформація про час і місце публічного представлення звіту оприлюднюється разом

із звітом про виконання бюджету Пенсійного фонду.

В законодавчих актах, що здійснюють регулювання діяльністю територіальних органів ПФУ, також визначено певне коло обов'язків щодо інформування населення. Згідно з Положенням про головні управління Пенсійного фонду України в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого постановою правління ПФУ, головні управління ПФУ в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі в межах своїх повноважень здійснюють інформаційно-роз'яснювальну роботу для населення; провадять інформування громадськості про свою діяльність; аналізують та узагальнюють результати роботи управління та його підвідомчих органів, вносять відповідні пропозиції правлінню Фонду; забезпечують доступ до публічної інформації яка перебуває у віданні управління. У відповідності з Положенням про управління Пенсійного фонду України в районах, містах і районах у містах, затвердженого постановою правління ПФУ, управління в районах, містах, районах у містах, а також у містах та районах здійснюють в межах наданих їм повноважень інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення, надають страхувальникам консультації з питань застосування законодавчих актів щодо ведення обліку застрахованих осіб в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування, роз'яснюють їх права та обов'язки; інформують громадян про свою діяльність; забезпечують доступ до публічної інформації яка перебуває у володінні управління.

В наведених законодавчих актах обов'язок органів ПФУ про оприлюднення результатів своєї діяльності визначено в загальному вигляді та не в повній мірі конкретизовано. З цього випливає, що для підвищення рівня довіри громадян до органів Пенсійного фонду необхідним є збільшення інформування з таких питань:

- сума отриманих доходів від загальної суми сплачених страхових внесків;
- сума виплачених громадянам України пенсій;

- кількість призначених до виплати пенсій;
- кількість проведених перерахунків;
- відомості про судову практику.

Висвітлення даної інформації (звітних даних) проводиться має кожного місяця та здійснюватись та всіх рівнях (державному, місцевому), зазначені відомості мають бути розміщені на веб-сайті ПФУ та на інформаційних стендах в приміщенні ПФУ, а також на веб-сайтах обласних та районних управлінь Пенсійного фонду та на інформаційних стендах в приміщеннях кожного управління Пенсійного фонду. Саме метод «прозорості» діяльності Пенсійного фонду сприятиме підвищенню рівня довіри громадян. Обов'язок щомісячного оприлюднення інформації за зазначеними вище показниками діяльності має бути закріплено в Положенні про головні управління Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженому постановою правління Пенсійного фонду України, та в Положенні про управління Пенсійного фонду України в районах, містах і районах у містах, затвердженому постановою правління Пенсійного фонду України.

Однією з основних проблем як пенсійної системи взагалі, так і діяльності Пенсійного фонду є її неефективність, незбалансованість та дефіцит бюджету ПФУ, нестача власних надходжень для фінансування пенсій, а також занижений рівень пенсійного забезпечення населення. Оцінюючи напрями вдосконалення та реформування адміністративно-правового статусу Пенсійного фонду України необхідно акцентувати увагу на проблемах, пов'язаних з його фінансовим станом.

Бюджетом ПФУ визначають план створення та використання цільового страхового фонду, який сформований з страхових внесків до солідарної системи і надходжень з інших джерел, визначених законодавством. У період до перетворення Пенсійного фонду в неприбуткову самоврядну організацію його бюджет затверджується Кабінетом Міністрів України [6].

До джерел формування коштів Пенсійного фонду віднесено надходження від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що спрямовуються на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, у розмірах, визначених законом, крім частини страхових внесків, що спрямовується до накопичувальної системи пенсійного страхування; інвестиційний дохід, який отримується від інвестування резерву коштів для покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду в майбутніх періодах.

Кошти державного бюджету та цільових фондів, що перераховуються до Пенсійного фонду у випадках, передбачених цим Законом; 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; 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 ці порушення; благодійні внески юридичних та фізичних осіб; добровільні внески; інші надходження відповідно до законодавства [6].

Напрями використання коштів Пенсійного фонду включають виплату пенсій у солідарній системі; надання соціальних послуг, передбачених цим законом; оплату послуг із виплати та доставки пенсій та формування резерву коштів Пенсійного фонду; фінансування адміністративних витрат, пов'язаних із виконанням функцій, покладених на органи Пенсійного фонду [6].

Темпи зростання видатків Пенсійного фонду випереджають ріст ВВП та фонду оплати праці. Вивчивши динаміку основних фінансових показників Пенсійного фонду України, дослідниця зазначає, що

недотримання основних економічних законів при формуванні бюджету Пенсійного фонду зумовило значні обсяги його дефіциту та спричинило суттєву зміну структури доходів і видатків. На наш погляд, 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. Вирішення цієї проблеми вбачається в боротьбі з тіньовою зайнятістю, а також стимулюванні роботодавців і працівників до легалізації заробітних плат. Додатковим заходом може бути збільшення розміру штрафних санкцій за надання неправдивих відомостей щодо розміру заробітної плати та заниження розміру єдиного внеску.

Важливим аспектом в процесі удосконалення адміністративно-правового статусу ПФУ є організація дієвої системи його внутрішнього контролю. В загальному вигляді можна виділити головні завдання внутрішнього системного контролю у ПФУ:

- запобігання та недопущення схвалення рішень, що за своїми положеннями суперечать діючому законодавству;
- забезпечення повного та своєчасного відображення усіх операцій з виконання бюджету;
- виявлення та усунення слабких місць у виконанні бюджету (на основі здійснення аналізу показників фінансової та статистичної звітності).

В установах пенсійного фонду основою контрольного дослідження є порівняльний метод: фактично досягнутих показників з плановими; результатів діяльності поточного року та минулих років; до затвердження бюджету та після; успішного досвіду та реальних результатів діяльності контрольного об'єкту;

- розроблення пропозицій з питань підвищення ефективного використання фінансових ресурсів.

Внутрішній контроль є процесом, який визначається і на який впливають особи, наділені повноваженнями управління та найвищого управління, а також інший

персонал, який надає обґрунтовану впевненість щодо досягнення цілей Пенсійного фонду стосовно достовірності фінансової звітності, ефективності діяльності та дотримання застосованих законів та нормативних актів. Це означає, що внутрішній контроль функціонує і реалізується для усунення визначених ризиків, які загрожують досягненню будь-якої з цих цілей.

В Пенсійному фонді внутрішні фінансові перевірки (контроль) реалізується в основному шляхом проведення ревізій та перевірок. Спеціалісти Пенсійного фонду України зазначають наступне - «Поєднанням обох форм фінансового контролю є проведення комплексних ревізій, що сприяє зміцненню державної фінансової дисципліни, поліпшенню надходження коштів до Пенсійного фонду України, ефективному і цільовому їх використанню» [7, с. 25].

Проведений теоретико-правовий аналіз дає змогу говорити про те, що вдосконалення адміністративно-правового статусу Пенсійного фонду України є першочерговим питанням, що по своїй суті має теоретичне і практичне значення. Підкреслимо, що ПФУ є центральним (основним) суб'єктом пенсійної системи, що діє як цілісний механізм, головні складові якого тісно пов'язані один з одним.

Отже, важливим кроком в процесі успішного реформування пенсійної системи, в удосконаленні адміністративно-правового статусу ПФУ має стати прийняття Пенсійного кодексу. Один з розділів даного кодексу має бути відведений визначенню адміністративно-правовому статусу ПФУ (конкретизації завдань та функцій, його компетенції, організації порядку його діяльності, врегулювання відповідальності органів ПФУ, його співпраці з іншими суб'єктами з питань реалізації державної політики щодо пенсійного забезпечення та загальнообов'язкового державного соціального страхування). Прийняття єдиного кодифікованого акту вирішить такі проблеми пенсійного законодавства, як прогалини в ньому, суперечність правових норм та їх дублювання в різноманітних законодавчих актах.

Використана література:

1. Хуторян Н. М. Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні : монографія / Хуторян Н. М., Вишневецька С. В., Дріжчана С. В., Іншин М. І., Кравчук Т. В., Коробенко Н. П., Лаврів О. Я., Лазор Л. І., Сімутіна Я. В., Стадник М. П., Скоробагатько А. В., Татаренко Г. В., Швець В. О., Шумило М. М. / за ред. д-ра.
2. Петков С. В. Народовладдя : від права радянського до права громадянського / С. В. Петков. – К. : Видавничий дім «Скіф», 2014. – 56 с.
3. Ясіновська А. Загальнотеоретична характеристика кодексів / А. Ясіновська // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2012. – Вип. 56. – 148 с.
4. Болотіна Н. Б. Право людини на соціальний захист в Україні / Н. Б. Болотіна. - К. : Знання, 2010. – 107 с.
5. Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах і районах у містах : затверджене постановою правління Пенсійного фонду України від 30.04.2002 р. № 8-2 // Офіційний вісник України. – 2002. – №21. – 222 с.
6. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. №1058-IV (зі змінами та доповненнями)// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №49. – 376 с.
7. Разборська О. О. Оцінка якості роботи внутрішнього контролю в системі управління Пенсійним фондом України / О. О. Разборська, О. В. Борецька // Актуальні дослідження європейської науки : матеріали науково-практичної конференції. – 2011. – 235 с.