

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-34-466-474

УДК 349.3

Г. А. ТРУНОВА,

кандидат юридичних наук, доцент*

ORCID: 0000-0002-1829-2561

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ

Стаття присвячена проблемам впровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування у найближчій перспективі. Акцентовано увагу на проблемах функціонування чинної солідарної системи пенсійного забезпечення, надано пропозиції щодо їх вирішення. Проаналізовано поточну законотворчу діяльність щодо впровадження накопичувальної пенсійної системи, висловлені окремі зауваження. Внесено пропозиції та зроблено висновки щодо ефективного впровадження та функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування.

Ключові слова: соціальне забезпечення, соціальне страхування, пенсійне страхування, солідарна система, накопичувальна система, недержавне пенсійне забезпечення, внесок, фонд, проєкт закону, працівник, роботодавець.

Trunova Halyna. Legal principles of the implementation of the accumulative system of mandatory state pension insurance

The article is devoted to the problems of implementing the accumulative system of mandatory state pension insurance in the near future. Attention is focused on the problems of the functioning of the current solidarity system of pension provision, proposals for their solution are provided. The current legislative activity regarding the implementation of the accumulative pension system has been analyzed, some comments have been made. Proposals have been made and conclusions regarding the effective implementation and functioning of the accumulative pension insurance system have been drawn.

Key words: social security, social insurance, pension insurance, solidarity system, accumulation system, non-state pension security, contribution, fund, draft law, employee, employer.

Вступ. Національне законодавство у сфері пенсійного забезпечення перебуває у стані безперервного реформування. І такий стан справ характерний для більшості країн світу, що зумовлено об'єктивними причинами, адже соціальна правова держава балансує між забезпеченням соціально-економічних прав громадян та власними фінансовими можливостями. Прогалини в масштабах, всеосяжності та гідному рівні пенсійних виплат передусім пов'язані з дефіцитом інвестицій у пенсійне страхування.

* **Trunova Halyna**, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Docent

Впровадження обов'язкової накопичувальної складової системи пенсійного страхування України триває вже понад 20 років. Ще в Указі Президента України «Про Основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні» від 13 квітня 1998 р. № 291/98 наводилися основні аргументи (зменшення чисельності зайнятого населення; демографічні процеси; несприятливе співвідношення тривалості періоду сплати внесків на пенсійне забезпечення і періоду, протягом якого виплачується пенсія; зростання різного роду пільгових і привілейованих до них категорій пенсіонерів) на користь необхідності впровадження часткової капіталізації обов'язкових страхових зборів (внесків) на персональних накопичувальних рахунках застрахованих осіб. У наступному кожен етап реформування пенсійної системи передбачав введення обов'язкових пенсійних накопичень з метою забезпечення стабільності пенсійної системи.

Огляд літератури. Правовим аспектам впровадження та функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування була приділена значна увага вітчизняних фахівців у галузі права соціального забезпечення, зокрема, О. В. Горбатенко, І. В. Оклеї, С. М. Синчук, І. М. Сироти, А. В. Скоробагтька, Н. М. Хуторян, М. М. Шумила, В. В. Юровської, О. М. Ярошенка та ін. Також питання реформування пенсійних систем, зокрема її накопичувальної складової, є предметом вивчення міжнародних та європейських правових інституцій. Світовий банк, Міжнародна організація праці, Європейська комісія, Європейський парламент, Організація економічного співробітництва та розвитку регулярно готують доповіді стосовно існуючої практики функціонування накопичувальних пенсійних схем, а також формують рекомендації щодо вдосконалення та реформування пенсійного забезпечення. Водночас питання щодо введення в дію накопичувальної складової пенсійної системи в національному законодавстві залишається невирішеним.

Постановка проблеми дослідження. Низький рівень пенсійного забезпечення громадян України та питання щодо ефективності впровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування свідчать про необхідність подальших наукових розвідок із зазначеної тематики.

Мета статті полягає у здійсненні наукового аналізу впровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та формуванні окремих пропозицій з даного питання. Зазначена мета конкретизується такими **завданнями**: розглянути систему пенсійного забезпечення України та виділити її проблемні аспекти; проаналізувати законотворчу діяльність з обраної тематики; надати висновки та пропозиції щодо впровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи.

Виклад основного матеріалу. Пенсійна реформа, яка розпочалася у 2004 р. (пов'язана з прийняттям Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. № 1058-IV (набрав чинності з 1 січня 2004 р.) та згідно зі Стратегією розвитку пенсійної системи

2005 р., передбачала заміну діючої системи пенсійного забезпечення на сучасну страхову трирівневу пенсійну систему (солідарну, накопичувальну і недержавну) і була спрямована на: зміну балансу економічних і соціальних інтересів у державі; істотне підвищення рівня доходів осіб пенсійного віку; забезпечення максимальної залежності пенсійних виплат від персоніфікованих внесків застрахованих осіб; посилення стимулів до праці та легалізацію заробітної плати; заохочення заощадження на старість застрахованих осіб; диверсифікацію джерел фінансування пенсій за рахунок внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а також обов'язкових і добровільних накопичень.

Нині в Україні працює два з трьох рівнів пенсійної системи. Перший рівень – солідарна система (діюча), відрахування до якої становлять близько 85% від ЄСВ. Другий рівень, який ще не запроваджений в Україні – обов'язкова накопичувальна система. Третій рівень – недержавна пенсійна система, яка працює в Україні з 2005 р.

Впровадження обов'язкового пенсійного накопичення і реформа Фондового ринку та ринку капіталів – серед ключових пріоритетів роботи Уряду у 2023 р.¹ Також публічні консультації щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного забезпечення відбулися у Комітеті Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів².

Водночас проблеми, які існують сьогодні у солідарній системі пенсійного забезпечення, нікуди не зникнуть та будуть супроводжувати і накопичувальну систему в майбутньому. За даними Пенсійного фонду України, станом на 1 січня 2023 р. в Україні зареєстровано 10,7 млн пенсіонерів, із них 2,7 млн продовжують працювати. Середній розмір пенсії становить 4622,59 грн, 38,06% отримують виплати в межах від 2001 до 3000 грн, 23,54% пенсіонерів – від 3001 до 4000 грн, пенсію у розмірі понад 10 000 грн отримують 7,26% пенсіонерів³.

Відповідно до міжнародно-правових стандартів розмір забезпечення за віком згідно з Конвенцією МОП № 102 встановлено у розмірі як мінімум 40% від заробітної плати, Конвенції № 128 – 45%, а Рекомендації № 131 – 55%. Рекомендація № 202 встановлює такі стандарти – грошові та натуральні допомоги, що повинні гарантувати базовий дохід для фактичного доступу до необхідних товарів та послуг та забезпечити життя в гідних умовах. Вочевидь одним із напрямів удосконалення у сфері пенсійного забезпечення повинно бути введення міжнародних соціальних стандартів у сфері пенсійного забезпечення.

Актуальними залишаються питання низького розміру страхових внесків на соціальне страхування, що значно зменшує ефективність пенсійного забезпечення. Оскільки після зменшення у 2016 р. розміру ЄСВ удвічі скоротилися надходження до Фонду, які могли б бути спрямовані для підвищення рівня пенсійного забезпечення. Розмір ЄСВ на сьогодні становить 22% – це один з найнижчих показників у Європі. До того ж змінюється відсотковий роз-

поділ ЄСВ за видами страхування, з лівовою часткою збільшення у бік пенсійного страхування, що не покриває в цілому видатки інших видів соціального страхування. Розміри соціально-страхових внесків повинні бути переглянуті у бік підвищення, звісно, за участю всіх сторін соціального діалогу.

Для забезпечення ефективності функціонування пенсійної системи та забезпечення мінімального рівня безпеки доходів для людей пенсійного віку повинні бути усунені або ж мінімізовані соціально-економічні проблеми, а саме: ліквідація безробіття, створення нових робочих місць для забезпечення роботою особливо молоді, забезпечення гідної заробітної плати, забезпечення гендерної рівності в питаннях оплати праці, вирішення проблем масової трудової міграції, ліквідація неформальної зайнятості. До того ж війна кардинально змінює демографічну ситуацію в країні, а її наслідки та вплив на пенсійну сферу непередбачувані.

З метою забезпечення прав застрахованих осіб, які належать до категорій, що мають право на пільгове пенсійне забезпечення та право на пенсію за вислугу років, а також захисту даних осіб від професійних ризиків виробничого середовища, необхідно в обов'язковому порядку запровадити на законодавчому рівні обов'язкове пенсійне страхування через професійні та корпоративні пенсійні фонди. Досвід інших країн свідчить про перспективність таких пенсійних систем.

Не втрачає гостроти питання відповідності рівня прожиткового мінімуму реаліям сьогодення. Існує невідповідність законодавчо визначеного розміру прожиткового мінімуму фактичному розміру. В Україні відбулося «замороження» розміру прожиткового мінімуму, що не відображає дійсність і створює прогалину в гарантованості права на життя шляхом надання відповідних соціальних гарантій⁴.

Накопичувальна пенсійна система не є панацеєю у вирішенні проблем пенсійного забезпечення, це лише один з інструментів. Йдеться про довгострокову перспективу, що у випадку успішної реалізації покращить рівень життя осіб, які вийдуть у майбутньому на пенсію. Водночас впровадження накопичувальної складової системи пенсійного страхування нагально потребує значних витрат на управління та функціонування.

Досвід країн Центральної та Східної Європи, а також Латинської Америки свідчить про великі політичні ризики для учасників накопичувальної системи. В Угорщині (1998 р.), Польщі (1999 р.), Латвії (2001 р.), Болгарії (2002 р.), Естонії (2002 р.), Литві (2004 р.), Словаччині (2005 р.) та Румунії (2008 р.) перехід до обов'язкової накопичувальної пенсійної системи мав суттєві перехідні витрати – від мінімальних 5% ВВП у Литві та Латвії до 10% ВВП в Угорщині і 16% ВВП у Польщі у 2001–2012 рр.⁵

На розгляді в парламенті перебуває проєкт Закону України «Про загальнонообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення» (реєстр. № 2683, доопрацьований Комітетом 24 листопада 2021 р.), метою якого, відповідно

до пояснювальної записки, є визначення правових, економічних та організаційних засад загальнообов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення в Україні, які уможливають забезпечити необхідні регулятивні та організаційні умови для запровадження другого рівня системи пенсійного забезпечення.

Проект передбачає встановлення обов'язкової участі у системі накопичувального пенсійного забезпечення всіх категорій працюючих осіб до досягнення ними 55 років та обов'язкову сплату роботодавцями пенсійних внесків на користь таких найманих працівників.

Також пропонується, що розмір накопичувального внеску, який сплачуватимуть роботодавці, становитиме: 1% розміру заробітної плати працівників – у перший рік запровадження другого рівня пенсійних накопичень, 1,5% – у другий, 2% – у третій та наступні роки. Додатково до цих коштів на індивідуальні рахунки людини будуть надходити кошти з Державного бюджету України.

Викликає зауваження назва законопроекту щодо вживання терміна «загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення» замість передбаченого в Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та згадуваного у решті чинних нормативно-правових актів – «накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування». Традиційно соціальне страхування поділяється на обов'язкове і добровільне, що і передбачено Концепцією соціального забезпечення населення 1993 р. Загальнообов'язковий характер соціального страхування розкривається саме в обов'язковості його поширення на певні категорії осіб, чітко передбачені законом. Критерієм розмежування загальнообов'язкового і добровільного соціального страхування є волевиявлення особи щодо участі у страхуванні. Поза тим правовою основою виникнення загальнообов'язкового державного соціального страхування є закон, zarazом добровільного – договір. Основна відмінність страхування та забезпечення виявляється у способі фінансування матеріальних допомог та соціальних послуг особам, які зазнали негативних наслідків соціальних ризиків. При соціальному страхуванні витрати здійснюються зі страхових фондів, утворених за рахунок внесків роботодавців, застрахованих осіб та інших джерел, включно з державними асигнуваннями⁶. Водночас «забезпечення» передбачає, як правило, фінансування за рахунок фіскальної складової – з державного бюджету. Класична система пенсійного забезпечення асоціюється з методом соціальної аліментарності, тоді як система пенсійного страхування спрямована на захист від страхового соціального ризику. Порівняння наведених дефініцій свідчить не на користь визначення, наведеного у законопроекті.

Варто також зазначити, що проектом передбачено ведення єдиного соціального реєстру, що визначається як організаційно-технічна система, в якій здійснюється накопичення, зберігання та використання інформації про збір і ведення обліку накопичувального внеску, його платників та учасників системи

загальнообов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення. Разом у Положенні про Єдину інформаційну систему соціальної сфери, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2021 р. № 404, єдиний соціальний реєстр – це загальнодержавний централізований реєстр отримувачів соціальної підтримки, створений відповідно до законодавства.

На нашу думку, необхідно переглянути законопроект щодо відповідності чинному законодавству, адже повинно йтися про точність та однозначність у питаннях побудови наступного рівня системи пенсійного страхування. У наукових доробках зазначається, що одним з елементів принципу доступності норм права є впорядкованість і чіткість термінології нормативно-правових актів, її точність та однозначність, простота, стислість, обмежене вживання термінів іншомовного походження, стабільність, єдність термінології нормативно-правових актів, оптимальна кількість визначених термінів⁷.

Загалом необхідність впровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування не викликає жодних сумнівів. Водночас багато питань запровадження даної системи лежить у площині фінансово-економічних розрахунків щодо підготовки відповідних проектів нормативно-правових актів. Розрахунки дохідності пенсійних накопичень повинні вийти на рівень прибутковості з урахуванням покриття рівня інфляції. Накопичувальна система передбачає довгострокове накопичення коштів за рахунок інвестування страхових внесків, акумульованих у накопичувальному пенсійному фонді на індивідуальних рахунках застрахованих осіб.

Кошти накопичувального фонду повинні використовуватися за цільовим призначенням. Та повинні бути відокремлені від коштів державного бюджету. Необхідно законодавчо закріпити заборону спрямування активів Накопичувального фонду у повному обсязі або ж частково до держбюджету з метою ліквідації дефіциту бюджету Пенсійного фонду України. У зв'язку з цим виникають підвищені вимоги щодо контролю, звітності та аудиту в накопичувальній системі пенсійного страхування.

Важливими залишаються й питання державних гарантій функціонування накопичувальної системи. Держава зобов'язана забезпечити стабільність і гарантованість накопичувальної складової пенсійної системи. Як свідчить зарубіжний досвід, запровадження активної регулівної ролі держави проявляється в двох основних формах. Згідно з першою формою у багатьох країнах існують правові положення, що обмежують свободу рішення про розміщення страхових коштів пенсійними фондами. Друга форма пов'язана з державним перестраховуванням накопичувальних систем. Що сприятиме стабільності системи пенсійного страхування.

Доречним, у контексті запровадження накопичувальної пенсійної системи, є питання посилення мотивів, переваг та розв'язання потенційних проблем для роботодавців, їх організацій та об'єднань, з метою сприяння їх активній участі у побудові надійної накопичувальної пенсійної системи⁸.

Актуальним питанням є включення працівників платформ до системи пенсійного страхування. Зайнятість на платформах часто пов'язують із проблемою неформальної зайнятості, підміни сторонами фактичних трудових правовідносин зобов'язальними або ж повної тінізації таких відносин, задля уникнення зобов'язань за трудовим договором щодо сплати податків, єдиного соціального внеску, забезпечення інших гарантій працівників⁹. Деяким працівникам, задіяним у нестандартних формах зайнятості, може знадобитися гнучкість під час внесення внесків до плану пенсійних накопичень. Коли працівники мають перерви між різними тимчасовими роботами, їхні внески можуть бути періодичними.

З метою забезпечення визначеності та консолідації у правовому регулюванні пенсійної системи України доцільно було б вносити зміни до чинного Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а не приймати окремий нормативно-правовий акт, присвячений накопичувальній системі пенсійного страхування.

Висновки. Таким чином, на підставі викладеного, можна дійти висновку про необхідність запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Водночас економічні та демографічні наслідки воєнної агресії РФ створюють невизначеність у найближчих перспективах її введення, проте це не повинно зупиняти законотворчу діяльність у напрямі комплексної підготовки до впровадження додаткових гарантій забезпечення гідного рівня життя громадян при досягненні пенсійного віку (непрацездатності) у вигляді накопичувальної складової пенсійної системи України.

1. Пенсійна реформа передбачає, що всі працевлаштовані українці матимуть свої пенсійні накопичувальні рахунки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/pensiina-reforma-peredbachaie-shcho-vsi-pratsevlashtovani-ukraintsi-matymut-svoi-pensiini-nakopychuvalni-rakhunky-premier-ministr> 2. Публічні консультації щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного забезпечення відбулися у Комітеті Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/231234.html 3. Розподіл пенсіонерів за видами призначених пенсій, динаміка розподілу пенсіонерів за розмірами призначених пенсій (станом на 1 січня 2023 року). URL: <https://www.pfu.gov.ua/2155742-rozpodil-pensioneriv-za-vydamy-pryznachenyh-pensij-dynamika-rozpodilu-pensioneriv-za-rozmiramy-pryznachenyh-pensij-stanom-na-1-sichnya-2023-roku-2/> 4. Трунова Г. Окремі проблеми реформування системи пенсійного забезпечення в Україні. *Юридична Україна*. 2020. № 9. С. 75–79. 5. Солідарно-накопичувальні «правда і кривда»: чого чекати українцям від пенсійної реформи. URL: https://zn.ua/ukr/macrolevel/solidarno-nakopichuvalni-pravda-i-krivda-chogo-chekati-ukrayincyam-vid-pensinyoi-reformi-252858_.html 6. Трунова Г. Поняття та ознаки загальнообов'язкового державного соціального страхування. *Юридична Україна*. 2012. № 1. С. 70–71. 7. Любченко М. І. Юридична термінологія: поняття, особливості, види: монографія. Харків: ТОВ «Видавництво права людини», 2015. С. 237. 8. OECD (2022), OECD Pensions Outlook 2022, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/20c7f443-en>. URL: <https://>

www.oecd-ilibrary.org/sites/20c7f443-en/index.html?itemId=/content/publication/20c7f443-en 9. Алексанська М., Бастракова А., Харченко Н. Зайнятість через цифрові платформи в Україні: Проблеми та стратегічні перспективи. *Міжнародна організація праці*. 2018. URL: https://www.ilo.org/travail/WCMS_635371/lang--en/index.htm

References

1. Pensiina reforma peredbachaie, shcho vsi pratsevashtovani ukraintsi matymut svoi pensiini nakopychualni rakhunky. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/pensiina-reforma-peredbachaie-shcho-vsi-pratsevashtovani-ukraintsi-matymut-svoi-pensiini-nakopychualni-rakhunky-premier-ministr> [ukr.].
2. Publichni konsultatsii shchodo funktsionuvannia nakopychualnoi systemy pensiinoho zabezpechennia vidbulysia u Komiteti Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan sotsialnoi polityky ta zakhystu prav veteraniv. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/231234.html [ukr.].
3. Rozpodil pensioneriv za vydamy pryznachenyykh pensii, dynamika rozpodilu pensioneriv za rozmiramy pryznachenyykh pensii (stanom na 1 sichnia 2023 roku). URL: <https://www.pfu.gov.ua/2155742-rozpodil-pensioneriv-za-vydamy-pryznachenyykh-pensij-dynamika-rozpodilu-pensioneriv-za-rozmiramy-pryznachenyykh-pensij-standom-na-1-sichnya-2023-roku-2/> [ukr.].
4. Trunova H. Okremi problemy reformuvannia systemy pensiinoho zabezpechennia v Ukraini. *Yurydychna Ukraina*. 2020. № 9. S.75–79 [ukr.].
5. Solidarno-nakopychualni «pravda i kryvda»: choho chekati ukraintsiam vid pensiinoi reformy. URL: https://zn.ua/ukr/macrolevel/solidarno-nakopychualni-pravda-i-krivda-choho-chekati-ukrayincyam-vid-pensynoyi-reformy-252858_.html [ukr.].
6. Trunova H. Poniattia ta oznaky zahalnooboviazkovoho derzhavnoho sotsialnoho strakhuvannia. *Yurydychna Ukraina*. 2012. №1. S. 70–71 [ukr.].
7. Liubchenko M. I. Yurydychna terminolohiia: poniattia, osoblyvosti, vydy: monohrafiia. Kharkiv: TOV «Vydavnytstvo prava liudyny», 2015. S. 237 [ukr.].
8. OECD (2022), OECD Pensions Outlook 2022, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/20c7f443-en>. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/20c7f443-en/index.html?itemId=/content/publication/20c7f443-en>
9. Aleksanska M., Bastrakova A., Kharchenko N. Zainiatist cherez tsyfrovi platformy v Ukrainy: Problemy ta stratehichni perspektyvy. *Mizhnarodna orhanizatsiia pratsi*. 2018. URL: https://www.ilo.org/travail/WCMS_635371/lang--en/index.htm [ukr.].

Trunova Halyna. Legal principles of the implementation of the accumulative system of mandatory state pension insurance

Introduction. *The implementation of the mandatory accumulative component of the pension insurance system of Ukraine has been proceeding for over 20 years. The existing level of pension provision for citizens of Ukraine does not meet the constitutional and legal standards and does not ensure the effective functioning of the system of protection of human life, health and dignity. Gaps in the scale, comprehensiveness and decent level of pension benefits are primarily related to the lack of investments in pension insurance.*

The aim of the article is to carry out a scientific analysis of the implementation of the accumulative system of mandatory state pension insurance and to formulate separate proposals on this issue.

Results. *Attention is focused on the existing problems of the functioning of the current solidarity system of pension provision. Proposals have been made regarding the necessity: introduction of international social standards in the field of pension*

provision, changes in the amount of social contributions, implementation of pension insurance through professional pension funds. The issue of compliance of the level of subsistence minimum with the realities of today does not lose its sharpness. The current law-making activity regarding the implementation of the accumulative pension system has been analyzed, comments have been made regarding the provisions of the draft Law (Reg. No. 2683). The need of financial and economic calculations regarding the preparation of relevant projects of regulatory and legal acts has been emphasized. Proposals have been made to ensure the targeted use of pension savings, to ensure state guarantees of the functioning of the savings system, to observe systematicity in the development of regulatory legal acts in the field of pension insurance.

Conclusions have been made regarding the possibility of introducing a mandatory accumulative component of the pension insurance system of Ukraine in the near future, taking into account the economic and demographic consequences of the russian military aggression.

Key words: *social security, social insurance, pension insurance, solidarity system, accumulation system, non-state pension security, contribution, fund, draft law, employee, employer.*