

УДК 342.6 (477)

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

ШКОЛЬНА Н. І.

Одеський державний університет внутрішніх справ, м. Одеса, Україна

У статті досліджені основні складові адміністративно-правового статусу Пенсійного фонду України, а також етапи становлення та розвитку останнього в системі центральних органів виконавчої влади. Основну увагу приділено з'ясуванню механізму взаємодії Пенсійного фонду України з іншими уповноваженими суб'єктами, а також його адміністративно-юрисдикційним повноваженням.

Ключові слова: органи виконавчої влади, пенсійне забезпечення, розвиток, становлення, удосконалення.

Реформування та оптимізації, що здійснюються в Україні у сфері державного будівництва протягом останніх років, настільки глибокі й масштабні, що навіть при їх непослідовності та суперечливості неважко зробити висновок – триває процес радикального оновлення української державності. Змінюються роль і місце держави у житті суспільства, взаємовідносини держави й особи, цінності та пріоритети, що визнаються й захищаються державою, та ін.

Відповідно до Конституції України: рівність прав жінки і чоловіка забезпечується встановленням пенсійних пільг (ч. 3 ст. 24); пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ч. 3 ст. 46); виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (п. 6 ч. 1 ст. 92) [1]. Отже, на конституційному рівні зафіксована приналежність до ідей і цінностей соціальної держави в умовах сучасної модернізації країни. Не випадково одним із ключових завдань політики національної безпеки у внутрішній сфері визначено подолання диспропорцій у соціально-гуманітарній сфері шляхом подальшого реформування пенсійної системи, підвищення ефективності соціальних гарантій для найбільш уразливих верств населення [2].

Враховуючи викладене вище, обумовлюється безперечна наукова актуальність і практична значущість розроблення шляхів подальшої розбудови системи пенсійного забезпечення, зокрема оптимізації діяльності Пенсійного фонду України.

Окремі аспекти діяльності Пенсійного фонду України були предметом досліджень таких науковців, як О.Г.Белінська, С.Б.Березіна, С.В.Богославець, Ю.А.Бондар, О.М.Макаренко, А.О.Надточій, М.Б.Ріппа, Л.Г.Стожок, Г.В.Татаренко, В.О.Ткач, Н.М.Тополенко, Л.П.Якімова тощо. Втім, незважаючи на підвищений інтерес з боку різних наукових шкіл і спеціальностей, діяльність Пенсійного фонду України не обиралася предметом окремої наукової розвідки або вивчалася в рамках ширшої проблематики.

Метою статті є аналіз основних етапів становлення та розвитку Пенсійного фонду України в системі центральних органів виконавчої влади, а також вироблення пропозицій і рекомендацій щодо оптимізації його діяльності.

Первинно Українське республіканське відділення Пенсійного фонду СРСР було утворено відповідно до постанови Ради Міністрів УРСР і Ради Федерації незалежних профспілок України від 21.12.1990 № 380 з метою реалізації пенсійної реформи [3].

Наступним кроком у розбудові національної пенсійної реформи стала постанова Кабінету Міністрів України від 28.01.1992 № 39, згідно з якою Пенсійний фонд України визначений як самостійна фінансово-банківська система, що здійснює управління фінансами пенсійного забезпечення на всій території України. При цьому грошові кошти Фонду не входили до складу республіканського бюджету, інших бюджетів і фондів і вилученню не підлягали [4]. Відтак, головними завданнями Пенсійного фонду України були: забезпечення фінансування витрат на виплату пенсій відповідно до Законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», пенсій військовослужбовцям і працівникам органів внутрішніх справ, допомоги на дітей, а також інших витрат, покладених чинним законодавством на Пенсійний фонд України; збір і акумуляція внесків, призначених для пенсійного забезпечення і виплати допомоги; здійснення розширеного відтворення коштів Пенсійного фонду України на основі принципів самофінансування; участь у фінансуванні державних, регіональних і обласних програм соціальної підтримки пенсіонерів, інвалідів, інших категорій населення та страхуванні здоров'я пенсіонерів через страхові компанії; організація міжнародного співробітництва у сфері пенсійного забезпечення, зокрема щодо виплати пенсій громадянам, які виїхали за межі України.

З березня 2001 р. Пенсійний фонд України становиться центральним органом виконавчої влади, що здійснював керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, провадив збір, акумуляцію та облік страхових внесків, призначав пенсії та готував документи для їх виплати, забезпечував своєчасне і в повному обсязі фінансування та виплату пенсій, допомоги на поховання, інших соціальних виплат, які згідно із законодавством здійснювалися за рахунок коштів Пенсійного фонду України, здійснював контроль за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду України. Діяльність Пенсійного фонду України спрямовувалася та координувалася Кабінетом Міністрів України через Міністра праці та соціальної політики України [5].

Разом з цим, основних завдань Пенсійного фонду України було лише три: по-перше, участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення та соціального страхування; по-друге, забезпечення збирання та акумулювання коштів, призначених для пенсійного забезпечення, повного і своєчасного фінансування витрат на виплату пенсій, допомоги на поховання та інших соціальних виплат, що здійснюються з коштів Пенсійного фонду України; по-третє, ефективне використання коштів Пенсійного фонду України, здійснення в межах своєї компетенції контрольних функцій, удосконалення методів фінансового планування, звітності та системи контролю за витрачанням коштів Пенсійного фонду України. Водночас підкреслимо, що Пенсійний фонд України узагальнював практику застосування законодавства з питань, які належали до його компетенції, розробляв пропозиції щодо вдосконалення законодавства і в установленому порядку вносив їх на розгляд Міністрові праці та соціальної політики України, а також у межах компетенції організував виконання актів законодавства та здійснював систематичний контроль за їх реалізацією [5].

З жовтня 2007 р., відповідно до постанови Кабміну України від 24.10.2007 № 1261, основними завданнями Пенсійного фонду України стають: участь у формуванні і реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення та соціального страхування; керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; забезпечення збирання та акумулювання внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, ведення їх обліку; призначення (перерахунок) пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці та підготовка документів для їх виплати; забезпечення своєчасного і в повному обсязі фінансування та виплати пенсій, допомоги на поховання, інших виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України та інших джерел, визначених законодавством; ефективно та цільове використання коштів, удосконалення методів фінансового планування, звітності та системи контролю за витрачанням коштів [6].

Сучасний Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України. Він входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення та збору, ведення обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиного внеску).

Нині основними завданнями Пенсійного фонду України є: реалізація державної політики з питань пенсійного забезпечення та збору, ведення обліку надходжень від сплати єдиного внеску; внесення пропозицій Міністру соціальної політики України щодо формування державної політики з питань пенсійного забезпечення та збору, ведення обліку надходжень від сплати єдиного внеску; керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; призначення (перерахунок) пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці та підготовка документів для їх виплати; забезпечення своєчасного і в повному обсязі фінансування та виплати пенсій, допомоги на поховання, інших виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України та інших джерел, визначених законодавством; ефективно та цільове використання коштів, удосконалення методів фінансового планування, звітності та системи контролю за витрачанням коштів; забезпечення збору, ведення обліку надходжень від сплати єдиного внеску, інших коштів відповідно до законодавства та здійснення контролю за їх сплатою; виконання інших завдань, визначених законами України та покладених на Пенсійний фонд України Президентом [7].

Враховуючи виняткову важливість і особливу значущість завдань, що покладені на вказаний центральний орган виконавчої влади, Голова правління Пенсійного фонду України та його заступники призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра соціальної політики України, і звільняється з посад Президентом України. Також для виконання покладених на Пенсійний фонд України завдань він має право:

1) залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) для розгляду питань, що належать до компетенції Пенсійного фонду України;

2) одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого

самоврядування необхідні для виконання покладених завдань інформацію, документи і матеріали, зокрема від органів статистики – статистичні дані;

3) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

4) скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до компетенції Пенсійного фонду України;

5) проводити планові, а у випадках, передбачених законом, позапланові перевірки на підприємствах, в установах і організаціях, у фізичних осіб – підприємців бухгалтерських книг, звітів, кошторисів та інших документів, пов'язаних із нарахуванням, обчисленням та сплатою єдиного внеску, страхових внесків, призначенням пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці, та отримувати необхідні пояснення, довідки і відомості (зокрема, письмові) з питань, що виникають під час таких перевірок;

6) вимагати від керівників та інших посадових осіб підприємств, установ, організацій, а також від фізичних осіб – підприємців усунення виявлених порушень законодавства про збір і ведення обліку єдиного внеску, про порядок нарахування, обчислення та сплати страхових внесків, здійснення фінансових операцій з коштами Пенсійного фонду України та порядок їх використання;

7) вилучати в установленому законодавством порядку у підприємств, установ і організацій, фізичних осіб – підприємців копії документів, що підтверджують заниження розміру заробітної плати (доходу) та інших виплат, на які нараховується єдиний внесок, страхові внески, або порушення порядку використання коштів Пенсійного фонду України;

8) проводити перевірку цільового використання коштів Пенсійного фонду;

9) звертатися до господарських судів із заявами щодо порушення справ про банкрутство платників єдиного внеску у випадках та порядку, передбачених законами;

10) порушувати в установленому законом порядку питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про збір та ведення обліку єдиного внеску, про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування;

11) звертатися в установленому законом порядку до відповідних правоохоронних органів у разі виявлення фактів порушення порядку нарахування, обчислення і сплати єдиного внеску, страхових внесків;

12) одержувати кредити в установах банків у порядку, визначеному законодавством [7]. Разом з цим, Пенсійний фонд України з метою організації своєї діяльності координує та контролює роботу головних управлінь Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [8], управлінь у районах, містах, районах у містах, а також управлінь у містах та районах [9].

Щодо розширення і специфікації напрямків взаємодії Пенсійного фонду України з іншими уповноваженими суб'єктами, то вони наочно представлені у табл. 1. Водночас з 2011 р. Голова правління Пенсійного фонду України забезпечує взаємодію Фонду із структурним підрозділом Міністерства соціальної політики України, визначеним Міністром відповідальним за взаємодію з Пенсійним фондом України [9]. Також для реалізації свого адміністративно-правового статусу у повному обсязі Пенсійним фондом України окремими нормативно-правовими актами деталізований порядок взаємодії з іншими центральними органами виконавчої влади [10–

13]. Отже, виконуючи у взаємодії свої функції, Пенсійний фонд України та інші органи, які беруть участь у цій взаємодії, одержують додаткові можливості для ефективного використання властивих їм форм і методів діяльності в цій сфері, що дозволяє уникнути дублювання їх функцій і вузьковідомчого підходу до такої діяльності.

Таблиця – 1. Напрямки взаємодії Пенсійного фонду України

Напрямки взаємодії	1992	2001	2007	2011
Ради народних депутатів та їх виконавчі комітети	+			
міністерства і відомства України	+			
громадські організації, діяльність яких пов'язана із захистом інтересів пенсіонерів, інвалідів і дітей	+			
Міністр праці та соціальної політики України		+	+	
центральні та місцеві органи виконавчої влади		+	+	+
органи місцевого самоврядування		+	+	+
об'єднання громадян		+	+	
підприємства, установи та організації		+	+	+
відповідні органи іноземних держав		+	+	+
допоміжні органи і служби, утворені Президентом України				+
міжнародні організації				+
всеукраїнські об'єднання профспілок, всеукраїнські об'єднання роботодавців				+

Безперечно, що як і будь-який центральний орган виконавчої влади, Пенсійний фонд України має право використовувати застосовувати заходи державно-правового переконання і примусу. Так, Порядком проведення Пенсійним фондом України та його територіальними органами планових та позапланових перевірок платників єдиного внеску визначений механізм проведення Пенсійним фондом України та його територіальними органами планових та позапланових перевірок на підприємствах, в установах та організаціях, фізичних осіб – підприємців, які відповідно до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» є платниками єдиного внеску, щодо правильності нарахування, обчислення та сплати єдиного внеску, контроль за сплатою якого покладено на Пенсійний фонд України, а також достовірності відомостей, поданих до Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування [14].

Планові та позапланові перевірки проводяться органами Пенсійного фонду України за місцезнаходженням платника єдиного внеску, або у приміщенні відповідного органу Пенсійного фонду України у випадках, передбачених законом. Такі перевірки проводяться на підставі бухгалтерських книг, звітів, кошторисів та інших документів.

Для платників єдиного внеску – суб'єктів господарювання встановлюється три ступені ризику – високий, середній та незначний, зокрема:

1) до платників єдиного внеску з *високим ступенем ризику* належать суб'єкти господарювання, що: використовують працю найманих осіб без нарахування єдиного внеску; не подають органам Пенсійного фонду України передбачені законодавством звіти і відомості; систематично порушують установлені строки сплати єдиного внеску; не нараховують та не сплачують єдиний внесок (за інформацією підрозділів податкової міліції, інших органів державної влади або третіх осіб);

2) до платників єдиного внеску із *середнім ступенем ризику* належать суб'єкти господарювання, що: здійснюють нарахування єдиного внеску у розмірі, меншому

мінімального страхового внеску в розрахунку на одного працівника; порушують установлені строки подання органам Пенсійного фонду України передбачених законодавством звітів і відомостей; порушують установлені строки сплати єдиного внеску; допускають помилки, неузгодженість у звітах і відомостях, які подаються органам Пенсійного фонду України;

3) до платників єдиного внеску з *незначним ступенем ризику* належать суб'єкти господарювання, що не мають ознак передбачених підпунктами 1 і 2 цього пункту.

Планові перевірки платників єдиного внеску з високим ступенем ризику проводяться не частіше ніж один раз на рік, із середнім – не частіше ніж один раз на два роки, з незначним – не частіше ніж один раз на п'ять років. Перелік питань для здійснення планових перевірок органами Пенсійного фонду України та форма Акта, що складається за їх результатами, затверджені постановою правління Пенсійного фонду України від 31.03.2011 № 9-1 [15].

Позаплановою перевіркою є перевірка платника єдиного внеску, яка не передбачена у кварталному плані роботи органу Пенсійного фонду України. Вони проводяться органами Пенсійного фонду України без попереднього повідомлення платника єдиного внеску за наявності однієї з таких обставин: подання платником єдиного внеску письмової заяви про проведення перевірки за його бажанням відповідному органу Пенсійного фонду України; виявлення та підтвердження недостовірності інформації, зазначеної у поданих платником єдиного внеску документах обов'язкової звітності; звернення фізичних та юридичних осіб про порушення платником єдиного внеску вимог законодавства з питань, що належать до компетенції органів Пенсійного фонду України. У такому разі проводиться позапланова перевірка тільки за наявності згоди Пенсійного фонду України; неподання в установлений строк платником єдиного внеску звітності без поважних причин, а також письмових пояснень про причини, які перешкоджали поданню такої звітності [14]. Отже, Пенсійний фонд України наділений певними важелями впливу на порушників пенсійного законодавства в цілому та фінансової дисципліни зокрема.

Таким чином, в умовах нестабільності сучасного життя суспільства, що передусім характеризується системним кризовим станом політичної системи, послабленням системи забезпечення внутрішньої безпеки, протистоянням центру і регіонів, виникненням інших негативних соціальних процесів, питання забезпечення соціальної захищеності найбільш уразливих верств населення висувуються до числа пріоритетних об'єктів підвищеної уваги органів державної влади. Саме тому вважаємо, що подальша оптимізація системи центральних і місцевих органів виконавчої влади, в тому числі Пенсійного фонду України та його територіальних органів, повинна базуватися на ґрунтовних наукових висновках і положеннях, проводиться гласно, з урахуванням прав і законних інтересів усіх суб'єктів пенсійної системи.

Пенсійний фонд України властиві всі ознаки, які теорія адміністративного права виокремлює для центральних органів виконавчої влади, а саме: організаційно-відокремлена частина державного апарату, що здійснює від імені та за дорученням держави функції управління, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, створюється в порядку, встановленому законом або іншим нормативно-правовим актом. Адміністративно-правовий статус Пенсійного фонду України визначає його положення в системі органів виконавчої влади та створює умови для забезпечення спроможності Фонду своїми односторонніми діями (акта-

ми) породжувати, змінювати або припиняти адміністративно-правові правовідносини у сфері реалізації державної політики з питань пенсійного забезпечення та збору, ведення обліку надходжень від сплати єдиного внеску.

Список літератури:

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Офіційний вісн. України. – 2010. – № 72/1 (спец. вип.). – Ст. 2598.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» : Указ Президента України від 8 черв. 2012 р. № 389/2012 // Офіційний вісн. України. – 2012. – № 45. – Ст. 1749.
3. Про утворення Українського республіканського відділення Пенсійного фонду СРСР : Постанова Ради Міністрів Української РСР і Ради Федерації незалежних профспілок України від 21 груд. 1990 р. № 380. – К., 1990. – 1 с.
4. Про створення Пенсійного фонду України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січ. 1992 р. № 39 // Зб. постанов Уряду України. – 1992. – № 2. – Ст. 47.
5. Про Положення про Пенсійний фонд України : Указ Президента України від 01 берез. 2001 р. № 121/2001 // Офіційний вісн. України. – 2001. – № 9. – Ст. 350.
6. Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовт. 2007 р. № 1261 // Офіційний вісн. України. – 2007. – № 81. – Ст. 3025.
7. Про Положення про Пенсійний фонд України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 384/2011 // Офіційний вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1223.
8. Про утворення головних управлінь Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі : Постанова правління Пенсійного фонду України від 27 черв. 2002 р. № 11-2 // Офіційний вісн. України. – 2002. – № 29. – Ст. 1397.
9. Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах і районах у містах : Затверджено Постановою правління Пенсійного фонду України від 30 квіт. 2002 р. № 8-2 // Офіційний вісн. України. – 2008. – № 22. – Ст. 643.
10. Про затвердження Порядку взаємодії при обміні інформацією між органами Міністерства внутрішніх справ України та Пенсійного фонду України щодо захисту інтересів держави при нарахуванні та сплаті єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших платежів до Пенсійного фонду України : Постанова правління Пенсійного фонду України від 26 груд. 2009 р. № 28-2 // Офіційний вісн. України. – 2010. – № 25. – Ст. 989.
11. Про затвердження Порядку взаємодії органів державної податкової служби і органів Пенсійного фонду України під час організації та проведення планових перевірок : Наказ Державної податкової адміністрації України від 24 січ. 2011 р. № 38 // Офіційний вісн. України. – 2011. – № 12. – Ст. 542.
12. Про затвердження Порядку надання інформації Пенсійним фондом України на запити органів державної виконавчої служби : Наказ Міністерства юстиції України від 19 груд. 2011 р. № 3544/5 // Офіційний вісн. України. – 2011. – № 102. – Ст. 3761.
13. Про затвердження Порядку взаємодії органів державної виконавчої служби та органів Пенсійного фонду України : Наказ Міністерства юстиції України від 26 груд. 2011 р. № 3593/5 // Офіційний вісн. України. – 2012. – № 3. – Ст. 106.
14. Про затвердження Порядку проведення Пенсійним фондом України та його територіальними органами планових та позапланових перевірок платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 берез. 2011 р. № 233 // Офіційний вісн. України. – 2011. – № 18. – Ст. 770.
15. Про затвердження Переліку питань для здійснення планових перевірок органами Пенсійного фонду України та форми Акта, що складається за їх результатами : Постанова правління Пенсійного фонду України від 31 берез. 2011 р. № 9-1 // Офіційний вісн. України. – 2011. – № 35. – Ст. 1474.

Школьная Н. И. Становления и развитие Пенсионного фонда Украины в системе центральных органов исполнительной власти / Н. И. Школьная // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2013. – Т. 26 (65). № 1. – С. 473-479.

В статье рассмотрены основные элементы административно-правового статуса Пенсионного фонда Украины, а также этапы становления и развития последнего в системе центральных органов

исполнительной власти. Основное внимание уделено выяснению механизма взаимодействия Пенсионного фонда Украины с другими уполномоченными субъектами, а также его административно-юрисдикционным полномочиям.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, пенсионное обеспечение, развитие, становление, усовершенствование.

Shkol'na N. I. Becoming and Development of the Pension Fund of Ukraine in System of the Central Enforcement Authorities / N. I. Shkol'na // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2013. – Vol. 26 (65). № 1. – P. 472-479.

In article the basic elements of an administrative-legal status of the Pension Fund of Ukraine, and also stages of becoming and development of the last in system of the central enforcement authorities are considered. The basic attention is given to finding-out of the mechanism of interaction of the Pension Fund of Ukraine with other authorized subjects, and also it's administrative-jurisdictional powers.

Key words: enforcement authorities, provision of pensions, development, becoming, improvement.