

РОЗВИТОК ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН  
У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯDEVELOPMENT OF PUBLIC-ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS  
IN THE FIELD OF PENSION PROVISION

У статті досліджено особливості публічно-правових правовідносин у сфері пенсійного забезпечення. Визначено, що основною метою публічної політики у сфері пенсійного забезпечення є створення умов для функціонування соціально-економічної системи країни, які слугують забезпеченню стабільності пенсійної системи та забезпеченню добробуту громадян. Встановлено, що цілі публічного управління у сфері пенсійного забезпечення зазвичай визначаються характером і метою публічного регулювання та специфікою сфери пенсійного забезпечення, що є предметом публічного управління. З'ясовано, що в на початку незалежності пенсійна система в Україні базувалася переважно на розподільному, а не на страховому принципі і це тривало до набрання чинності Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Виявлено, що впровадження реформи пенсійного забезпечення на початку незалежності України передбачало вдосконалення системи формування та використання фінансів пенсійної системи та відповідного механізму публічного управління таким процесом. З'ясовано, що запровадження пенсійної реформи в Україні у 2004 році відбувається за трьома напрямками: реформа солідарної системи, створення обов'язкової накопичувальної системи та розвиток добровільної недержавної накопичувальної системи. Виявлено, що прийняття Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» дозволило визначити правові, економічні та організаційні засади недержавного пенсійного забезпечення в Україні та регулювати правовідносини, пов'язані з цим видом діяльності. Визначено, що 8 липня 2011 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», що призвело до важливих змін у пенсійній системі, зокрема було підвищено пенсійний вік і збільшено страховий стаж. Встановлено, що у 2015 році відбулися зміни правового регулювання питань виплати пенсій пенсіонерам на особливих посадах, державним службовцям, а також зміни умов призначення пільгових пенсій та пенсій за вислугу років. З'ясовано, що у 2017 році відбулася чергова реформа системи пенсійного забезпечення, в основі якої було закладено удосконалити систему пенсійного страхування та уникнути непотрібних видатків; диференціювати розмір пенсії відповідно до страхового стажу та отриманого доходу; запровадити комплексний підхід до розрахунку пенсій. Виявлено, що у 2023 році реформування системи пенсійного забезпечення стосується обов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення.

**Ключові слова:** пенсійна система, пенсійне забезпечення, реформа, публічно-управлінські правовідносини, пенсійне законодавство.

The article examines the peculiarities of public legal relations in the field of pension provision. It is determined that the main purpose of public policy in the field of pensions is to create conditions for the functioning of the country's socio-economic system which serve to ensure the stability of the pension system and ensure the welfare of citizens. It is established that the objectives of public administration in the field of pensions are usually determined by the nature and purpose of public regulation and the specifics of the pension provision area which is the subject of public administration. It is found that at the beginning of independence, the pension system in Ukraine was based mainly on the pay-as-you-go rather than on the insurance principle, and this continued until the Law of Ukraine "On Compulsory State Pension Insurance" came into force. It is revealed that the implementation of the pension reform at the beginning of Ukraine's independence provided for the improvement of the system of formation and use of pension system finances and the corresponding mechanism of public administration of such a process. It is found that the implementation of pension reform in Ukraine in 2004 is carried out in three directions: reform of the PAYG system, creation of a mandatory funded system and development of a voluntary non-state funded system. It is found that the adoption of the Law of Ukraine "On Non-State Pension Provision" made it possible to define the legal, economic and organizational foundations of non-state pension provision in Ukraine and to regulate legal relations related to this type of activity. It is determined that on July 8, 2011, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law of Ukraine "On Measures to Legislatively Ensure the Reform of the Pension System", which led to important changes in the pension system, in particular, the retirement age was raised and the length of insurance period was increased. It is established that in 2015, there were changes in the legal regulation of pension payments to pensioners in special positions, civil servants, as well as changes in the conditions for granting preferential pensions and long service pensions. It is found that in 2017, another reform of the pension system took place, which was based on improving the pension insurance system and avoiding unnecessary expenses; differentiating the amount of pension according to the insurance period and income received; and introducing an integrated approach to pension calculation. It is found that in 2023, the reform of the pension system will concern mandatory funded pensions. **Key words:** pension system, pension provision, reform, public-administrative legal relations, pension legislation.

УДК 351  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.33.34>

**Гбур З.В.**

професор, доктор наук з державного управління, професор кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування Національного університету охорони здоров'я України імені П.Л. Шупика  
ORCID: 0000-0003-4536-2438

**Постановка проблеми.** Однією з найважливіших частин діяльності держави у сфері соціальної політики є публічно-управлінські правовідносини у сфері пенсійного забезпе-

чення. Українське пенсійне законодавство постійно змінюється, а значить, постійно перебуває у динаміці. З однієї сторони, це вкрай негативна тенденція, оскільки вона шкодить

реалізації комплексної пенсійної реформи, але з іншої сторони, безсистемність є кращою, ніж бездіяльність або ж зупинка будь-якого розвитку. Тому, в умовах ринкових відносин розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення є важливим напрямком державної соціальної політики. Цей процес є складним і важливим на етапі вітчизняного суспільного розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення є предметом досліджень багатьох науковців. Так, А. Іщук розглядає публічно-управлінські функції у системі пенсійного забезпечення, де акцентує увагу на цільовій спрямованості управлінської діяльності з метою створення належних організаційних умов для ефективного функціонування пенсійної системи [1, с. 152]. В. Гуменюк у дисертаційному дослідженні розкриває адміністративно-правові засади публічного управління у сфері пенсійного забезпечення в Україні та пропонує під формами публічного управління у сфері пенсійного забезпечення розуміти зовнішню діяльність органів публічного управління, яка здійснюється ними в межах їх компетенції та у сфері пенсійного забезпечення. На думку науковця, форми публічного управління у сфері пенсійного забезпечення поділяються на правові (законодавчі акти та адміністративні договори) та організаційні групи (не пов'язані із здійсненням суб'єктами державних повноважень) [2, с. 7-8]. О. Пархоменко-Куцевіл вивчає особливості реформування системи пенсійного забезпечення з позиції впровадження європейських практик в Україні та зауважує, що реформи пенсійної системи в країнах Європейського Союзу мають багато спільного, наприклад: це і підвищення пенсійного віку, і стимулювання людей пенсійного віку до більшої активності, і створення системи недержавного страхування. Вчена зазначає, що запровадження недержавного страхування в Україні є важливим пріоритетом реформування пенсійної системи [3, с. 156]. М. Шумило досліджує правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні та наголошує, що правовідносинами у пенсійному забезпеченні є складні правовідносини в різних сферах, що поєднують загальнообов'язкові та пасивні способи правового регулювання, в яких право на пенсію є основоположним і не виникає та не може бути реалізовано при його виникненні. На думку науковця, до основних правовідносин у сфері пенсійного забезпечення відносять: пенсійні та страхові правовідносини, основним завданням яких є забезпечення

права на пенсію; процедурні та організаційні правовідносини (покликані сприяти реалізації права на пенсію); правові відносини щодо пенсійного забезпечення. [4, с. 610-611].

Дослідження, проведені науковцями, дозволяють відзначити, що питання публічно-правових правовідносин у сфері пенсійного забезпечення є не до кінця розкритими, зокрема з позиції практичного аспекту їх розвитку.

**Метою статті** є дослідження особливостей публічно-правових правовідносин у сфері пенсійного забезпечення.

**Виклад основного матеріалу.** Національне законодавство, що регулює правовідносини у сфері пенсійного забезпечення, зобов'язує державу забезпечувати дотримання законів, які захищають майнові права та законні інтереси учасників пенсійного забезпечення шляхом контролю та нагляду з боку компетентних органів.

Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення мають різну галузеву приналежність і виконують різні функції. Основною метою публічної політики у сфері пенсійного забезпечення є створення умов для функціонування соціально-економічної системи країни, які слугують забезпеченню стабільності пенсійної системи та забезпеченню добробуту громадян. Мета пенсійного забезпечення полягає у наданні соціального захисту громадянам, які втратили працездатність. Цілі публічного управління у сфері пенсійного забезпечення зазвичай визначаються характером і метою публічного регулювання та специфікою сфери пенсійного забезпечення, що є предметом публічного управління. Тому, мета публічного управління у сфері пенсійного забезпечення є підвищення добробуту громадян, які втратили працездатність.

Конституція України проголошує Україну соціальною державою, а розділ II чітко визначає, що громадяни мають право на соціальний захист. Це повна, часткова або тимчасова втрата працездатності, втрата глави родини, обставини, що не залежать від громадян, старість та інші випадки, передбачені законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків, бюджетних та інших коштів соціального страхування громадян, підприємств, установ і організацій, створення мережі загальнодержавних, спільних та приватних закладів захисту осіб, які є непрацездатними [5]. Розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення характеризується особливостями публічного управління щодо реформування пенсійного законодавства.

Після здобуття Україною незалежності у 1991 році розпочався поступовий перехід від пенсійної системи СРСР до української. У лютому 1991 року створено регіональні відділення Пенсійного фонду України. У грудні 1991 року вперше в історії пенсії почали стягувати з Пенсійного фонду, а не з державного бюджету. Варто відзначити, що 1 січня 1992 року набув чинності Закон України «Про пенсійне забезпечення» [6].

В ті роки в Україні була пенсійна система базувалася переважно на розподільному, а не на страховому принципі і це тривало до набрання чинності Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [7].

Необхідність реформування сфери пенсійного забезпечення була зумовлена декількома соціально-економічними чинниками, зокрема, такими як становлення та розвиток ринкової економіки, формування України як соціальної держави, забезпечення адекватного реагування на демографічну ситуацію в країні. Впровадження реформи пенсійного забезпечення того періоду передбачало вдосконалення системи формування та використання фінансів пенсійної системи та відповідного механізму публічного управління таким процесом. Все це разом призвело до необхідності створення відповідної правової бази для нової пенсійної системи. Крім того, необхідно було уникнути численних правових колізій та прогалин у правовому регулюванні пенсійної сфери, які стали наслідком відсутності інституційного базового законодавства у пенсійній сфері та децентралізації норм пенсійного права в багатьох правових актах. Головною метою пенсійної реформи передбачено було забезпечення гідного рівня життя громадян, які протягом трудового життя сплачували пенсійні внески, не приховуючи своїх доходів.

Наступним етапом розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення був 2004 рік, на початку якого набули чинності Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [7] та Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [8], які детально регулюють правові основи функціонування реформованої системи пенсійного забезпечення. З впровадженням цих законів процес пенсійної реформи в Україні увійшов у фазу активних практичних заходів.

Так, запровадження пенсійної реформи в Україні відбувається за трьома напрямками: реформа солідарної системи, створення обов'язкової накопичувальної системи та розвиток добровільної недержавної накопичу-

вальної системи. Впровадження солідарної і накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування передбачалося на умовах і в порядку, визначених Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [7].

Доцільно відзначити, що солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування базується на засадах солідарної та субсидованої пенсійної виплати та надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду України. Водночас запровадження системи загальнообов'язкового накопичувального пенсійного страхування полягає в тому, що частина обов'язкових пенсійних внесків зараховується до єдиного накопичувального фонду та обліковується на особистому накопичувальному пенсійному рахунку громадянина для сплати таких внесків.

Зі свого боку, Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [8] визначає правові, економічні та організаційні засади недержавного пенсійного забезпечення в Україні та регулює правовідносини, пов'язані з цим видом діяльності. Система недержавного пенсійного страхування є складовою частиною системи накопичувального пенсійного страхування і призначена для забезпечення старості на основі принципу добровільності участі фізичних та юридичних осіб, якщо інше не встановлено законом.

Реформа пенсійної системи України в 2011 році була спрямована на скорочення дефіциту державного Пенсійного фонду України. Так, 8 липня 2011 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» [9].

З огляд на законодавчі зміни, здійсненні у 2011 році, розвиток публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення цього періоду характеризував: запровадження II етапу пенсійного забезпечення, тобто впровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; збільшення шкали для розрахунку одноразових внесків на соціальне страхування; регулювання системи пенсійного забезпечення для державних службовців; запровадження для працівників бюджетної сфери при виході на пенсію одноразової допомоги у кратному розмірі призначеної пенсії з метою покращення умов призначення пенсії за віком; підвищення років вислуги військово-службовців; підвищення пенсійного віку і страхового стажу.

З огляду на те, потрібно наголосити, що першим законом, спрямованим на реформування

двох систем пенсійного забезпечення (як загальної, так і спеціальної), став Закон України від 8 липня 2011 року № 3668 «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» [9]. Реформа системи пенсійного забезпечення у 2011 році призвела до важливих змін у пенсійній системі, зокрема було підвищено пенсійний вік і збільшено страховий стаж. 2015 рік ознаменувався значними законодавчими змінами. Цього року Верховна Рада України здійснила прорив у реформуванні системи спеціального пенсійного забезпечення, зробивши значний крок до встановлення соціальної справедливості в системі пенсійного забезпечення. В основному йдеться про скасування спеціальних пенсій, за винятком військовослужбовців і науковців.

З 11 жовтня 2017 року набула чинності нова реформа системи пенсійного забезпечення, що є важливим етапом у розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення. Верховною Радою України у цей день було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03.10.2017 №2148-VIII [10]. Так, у 2017 році, який став ключовим етапом у розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення, було визначено такі положення реформування системи пенсійного забезпечення: осучаснення пенсій, призначених за попередні роки, з урахуванням середньої заробітної плати; повне відновлення пенсійних виплат працюючим пенсіонерам; зменшення величини оцінки страхового стажу за один рік з 1,35 до 1,0; запровадження нових процедур розрахунків за наявним страховим стажем; здійснення змін порядку визначення мінімальних пенсій; здійснення зміни порядку індексації та перерахунку пенсій; перерахунок пенсій, надбавок, підвищень та інших виплат з урахуванням прожиткового мінімуму особам, які втратили працездатність; запровадження єдиного правила призначення пенсій тощо.

17 квітня 2023 року у Верховній Раді України зареєстровано законопроект про обов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення (№ 9212) [11]. Цей документ розроблено з метою трансформації пенсійної системи громадян України шляхом створення додаткової підтримки – обов'язкової накопичувальної системи, яка дозволяє громадянам накопичувати додаткові індивідуальні пенсійні накопичення на старість. Законопроект передбачає запровадження обов'язкової участі в накопичувальному пенсійному забезпеченні для всіх категорій працівників до досягнення 55 років

та обов'язкову сплату роботодавцями пенсійних внесків на користь цих працівників. Так, очікується, що у 2023 році роботодавці сплачуватимуть 1%, у 2024 році – 1,5%, у 2025 році – 2% від заробітної плати працівників, а держава співфінансуватиме ці внески порівну з коштів державного бюджету України.

Управління активами недержавних пенсійних фондів здійснюватимуть акредитовані компанії з управління активами. Зберігання пенсійних накопичень здійснюватиметься у чотирьох акредитованих зберігачів, акредитованих шляхом акредитації на другому рівні системи пенсійного забезпечення.

Накопичувальна пенсійна система – це щомісячні обов'язкові заощадження, які відкладаються із заробітної плати на власне пенсійне забезпечення. Це означає, що всі офіційно працевлаштовані, тобто застраховані особи, мають накопичувальний рахунок і щомісяця сплачують відсоток від свого доходу (зарплати). Внески надходять до Пенсійного фонду України, а згодом до недержавного накопичувального фонду. Накопичувальна пенсійна система передбачає, що сума утримань із заробітної плати населення буде перераховуватися на індивідуальний рахунок Державного накопичувального пенсійного фонду, який буде створений у 2023 році, а не до загального Пенсійного фонду України.

Водночас солідарна пенсійна система продовжить функціонувати паралельно з накопичувальною пенсійною системою. Для ефективної роботи всі рівні пенсійного забезпечення повинні доповнювати один одного. З свого боку накопичувальна пенсійна система не замінює пенсію за віком, по інвалідності чи у зв'язку з втратою годувальника, а лише доповнює її. На відміну від солідарної пенсійної системи, яка передбачає сплату відсотків на пенсію до досягнення пенсійного віку, накопичувальна пенсійна система буде обов'язковою для всіх працюючих громадян у віці від 18 до 50 років. Очікується, що з 2026 року учасники накопичувальної пенсійної системи можуть самостійно обирати, які недержавні пенсійні фонди формуватимуть їм пенсійні накопичення.

**Висновки.** Таким чином, проведене дослідження дало можливість висвітлити основні етапи розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення. Проаналізовано низку законодавчих документів, якими передбачено здійснення реформи системи пенсійного забезпечення в Україні. Здійснивши аналіз розвитку публічно-управлінських правовідносин у сфері пенсійного забезпечення, доцільно зазначити, що почи-

наючи з початку незалежності України жодна з проведених реформ системи пенсійного забезпечення не була досконалою, що підтверджується законодавчими змінами кожним досліджуваним етапом процесу розвитку. Виходячи із реалій сьогодення, реформування системи пенсійного забезпечення, яка передбачає впровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення все ще перебуває на первинній стадії, хоча основи цієї реформи були закладені ще під час реформування у 2017 році.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Іщук А. М. Публічно-управлінські функції у системі пенсійного забезпечення: поняття та види. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління. № 5(17). С. 152-160. URL: <https://doi.org/10.32689/2-160>.
2. Гуменюк В. Є. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері пенсійного забезпечення в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 22 с.
3. Пархоменко-Куцевіл О. І. Реформування системи пенсійного забезпечення: європейські

практики та досвід для України. Наукові перспективи. 2013. № 1(31). С. 149-159. URL: <https://doi.org/10.52058/2708-7159>.

4. Шумило М. М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні: монографія. К.: Ніка-Центр, 2016. 680 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
6. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 № 1788-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>
7. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>
8. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>
9. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 08.07.2011 № 3668-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій: Закон України від 03.10.2017 № 2148-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>
11. Проект Закону про накопичувальне пенсійне забезпечення № 9212 від 17.04.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41768>