

УДК 349.3

Н.В. ЯКУША, Національний університет
«Юридична академія імені Ярослава Мудрого»

ШЛЯХ ДО ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Ключові слова: єдиний внесок, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, Пенсійний фонд

Продуктивна праця людини, її прагнення до покращення якості свого життя, добробуту, піднесення соціального статусу були і є одними з головних чинників суспільного прогресу. Проте, на жаль, реалії життя є такими, що з об'єктивних причин не кожна людина взагалі у змозі реалізувати себе як активний член суспільства, а більшість людей, які впродовж свого життя мали таку можливість, з часом її втрачають. Тому проблема соціального забезпечення людини в старості, у разі хвороби та каліцтва є однією з найактуальніших для кожного цивілізованого суспільства, яке будується на принципах загальнолюдської моралі та дбає про своїх непрацездатних членів.

Вагомий внесок у розробку механізму регулювання справляння загальнодержавних платежів, які в свою чергу є інструментом для створення дієвої та ефективної системи соціального забезпечення, було зроблено Н.Ю. Пришвою, І.Є. Криницьким та іншими вченими. Загальною характеристикою внесків на обов'язкове державне страхування, а також виділенням їх видів в своїх працях займалися такі видатні вчені сучасності, як М.П. Кучерявенко в академічному курсі «Податкове право України» [1], Г.В. Бех в підручнику «Фінансове право України» [2] в розділі «Правове регулювання загальнообов'язкового державного страхування», Г.В. Россіхіна в навчальному посібнику за редакцією М.П. Кучерявенка «Фінансове право» [3] в розділі «Правові основи державного страху-

вання». Практичною основою вивчення цього питання є прийнятий 08.07.2010 р. Верховною Радою України Закон України № 2464-VI «Про збір і облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та розроблена до цього Закону Інструкція про порядок нарахування і сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, затверджена постановою Правління Пенсійного фонду України № 21-5 від 27.09.2010 р., які запровадили існування нового обов'язкового платежу – єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Проте, навіть з прийняттям цього Закону остаточно не було вирішено усіх існуючих вже довгий час проблем в сфері нарахування, обчислення та сплати внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що свідчить на користь актуальності й своєчасності їх вивчення, хоча безумовно було запроваджено і багато позитивних змін в окресленому напрямку.

У різні часи і в різних країнах питання соціального забезпечення вирішувалися по-різному: розв'язання їх через сімейне утримання непрацездатних, через благодійництво, шляхом утворення різних громадських і професійних об'єднань, покликаних здійснювати відповідну підтримку. Проте ці заходи не мали системного характеру і послідовності, були скоріше окремими спробами вирішення проблеми, а не її комплексними розв'язанням.

Індустріальне суспільство другої половини XIX – початку XX сторіччя докорінно змінило ситуацію. Соціальне забезпечення стало одним з ключових моментів соціально-трудова відносин, елементом державної політики економічно розвинених країн, предметом регулювання їхніх правових систем.

Одним з найпоширеніших у світі механізмів, за допомогою якого розв'язуються проблеми матеріального забезпечення непрацездатних членів суспільства, є система соціального страхування.

В Україні найбільшого розвитку і відповідного правового оформлення набуло обов'язкове державне соціальне страхування. Воно

представляє собою систему прав, обов'язків і гарантій, яке передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом, громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом.

Право на забезпечення державним соціальним страхуванням мають застраховані громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства та члени їх сімей, які проживають в Україні.

В залежності від страхового випадку є такі види загальнообов'язкового державного соціального страхування:

- пенсійне страхування;
- страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням;
- медичне страхування;
- страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності;
- страхування на випадок безробіття;
- інші види страхування, передбачені законами України.

Серед перелічених видів соціального страхування в Україні досі не запроваджено обов'язкове медичне страхування. У Верховній Раді України зареєстровано кілька законопроектів щодо обов'язкового медичного страхування. Натомість до сьогодні жоден із них не ухвалений як закон України. Проблема полягає в тому, що одна група проектів передбачає медичне страхування, засноване на цивільно-правових засадах, інша – соціальне медичне страхування.

Звідси, метою та завданням цієї статті є виявлення позитивних теоретичних та практичних змін в системі соціального забезпечення, що відбулися після прийняття Закону

України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», також аналіз проблем, які все ж таки продовжують існувати в цій галузі та розробка заходів для їх вирішення.

Із набранням чинності з 01.01.2011 р. Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», Пенсійний фонд України та його органи отримали функції, спільні для всіх фондів соціального страхування, зокрема: облік платників, збір та облік страхових коштів, контроль за нарахуванням та сплатою єдиного внеску. При цьому звітність щодо нарахування і сплати єдиного внеску подається лише до органів Пенсійного фонду.

Пенсійний фонд України став органом, який уповноважений вести облік платників єдиного внеску, забезпечувати збір та ведення обліку страхових коштів, контролювати повноту та своєчасність їх сплати, вести Державний реєстр загальнообов'язкового державного соціального страхування та виконувати інші функції, передбачені законом. Розгалужена організаційна інфраструктура, кваліфіковані кадри, розвинена система персоніфікованого обліку – все це дозволило Пенсійному фонду виконувати згадані функції.

Оскільки наповнення бюджету Пенсійного та інших фондів соціального страхування залежить саме від двох основних чинників – фонду оплати праці, що є базою для нарахування страхових внесків, та своєчасності сплати цих внесків в терміни передбачені чинним законодавством, то для більш ефективної реалізації повноважень фонду щодо забезпечення збору єдиного внеску, ведення обліку надходжень і контролю по його сплаті Постановою Правління Пенсійного фонду України від 27.09.2010 р. № 21-3 було затверджено Порядок прийняття банками на виконання розрахункових документів на виплату заробітної плати [4].

Так, відповідно до цього Порядку банки приймають від платників єдиного внеску грошові чеки, платіжні доручення та інші розрахункові документи на видачу (перераху-

вання) коштів для виплати заробітної плати, на які відповідно до Закону нараховується єдиний внесок, та здійснюють видачу (перерахування) зазначених коштів лише за умови одночасного подання платником єдиного внеску розрахункових документів (документів на переказ готівки) про перерахування коштів для сплати сум єдиного внеску. Суми, які сплачені за цими документами, повинні складати не менше 1/3 суми коштів для виплати заробітної плати, зазначеної у грошових чеках, платіжних дорученнях та інших розрахункових документах. У разі, якщо у розрахункових документах або документах на переказ готівки сума єдиного внеску менша, ніж 1/3 суми коштів для виплати заробітної плати, банки приймають від платників єдиного внеску грошові чеки, та/або платіжні доручення, та/або інші розрахункові документи на видачу (перерахування) коштів для виплати заробітної плати разом з оригіналом довідки-розрахунку, яка погоджена з управлінням Пенсійного фонду України у районі, місті, районі у місті (далі – органи Пенсійного фонду) за місцем взяття на облік платника єдиного внеску. Органи Пенсійного фонду невідкладно погоджують довідку-розрахунок, надану платником єдиного внеску. Один примірник надається банку, другий надається органу Пенсійного фонду, третій залишається у платника єдиного внеску. У разі подання до банку одночасно із грошовим чеком, та/або платіжним дорученням, та/або іншими розрахунковими документами на виплату заробітної плати за відповідний період документального підтвердження раніше сплаченого єдиного внеску або оригіналу довідки-розрахунку, погодженої з органом Пенсійного фонду, банк має видати суму, зазначену у грошовому чеку, та/або виконати платіжне доручення або інший розрахунковий документ.

Документальним підтвердженням раніше сплаченого єдиного внеску є розрахункові документи (документи на переказ готівки) про перерахування єдиного внеску (в тому числі з поточного рахунку, який відкритий в іншому банку).

Платникам, які звертаються до органів Пенсійного фонду України за погодженням довідки-розрахунку, у якій сума перерахування єдиного внеску менша, ніж 1/3 суми коштів на виплату заробітної плати, зазначеної у грошовому чеку, та/або платіжному дорученні, та/або іншому розрахунковому документі, у зв'язку із застосуванням максимальної величини бази нарахування єдиного внеску та які протягом попереднього року не допустили порушень законодавства про нарахування та сплату єдиного внеску (внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування), за рішенням керівника органу Пенсійного фонду України надається довідка про видачу коштів для виплати заробітної плати без перевірки сум сплати єдиного внеску. Термін дії довідки, що надається платнику єдиного внеску для пред'явлення банку, не повинен перевищувати одного року.

Банк після отримання від платника довідки про видачу коштів для виплати заробітної плати без перевірки сум сплати єдиного внеску приймає від платника грошові чеки, платіжні доручення та інші розрахункові документи для перерахування (видачі) заробітної плати без перевірки сум єдиного внеску, сплачених за розрахунковими документами (документами на переказ готівки).

У разі виявлення органом Пенсійного фонду порушення законодавства про нарахування та сплату єдиного внеску платником, якому видана довідка про видачу коштів для виплати заробітної плати без перевірки сум сплати єдиного внеску, зазначена довідка відкликається органом Пенсійного фонду до закінчення терміну її дії шляхом направлення відповідного повідомлення платнику єдиного внеску та обслуговуючому банку. Банк наступного робочого дня після отримання такого повідомлення приймає від платника грошові чеки, платіжні доручення та інші розрахункові документи для перерахування (видачі) заробітної плати на загальних підставах, про які зазначалося раніше.

Саме таке удосконалення та посилення контролю за сплатою єдиного внеску, розши-

рення бази для його справляння позитивно вплинули на стан надходження коштів до Пенсійного фонду.

Також суттєво впливає на збільшення обсягів платежів до фондів соціального страхування і мінімізація заробітної плати. Тому керівництво Фонду ставить перед підлеглими установами завдання активізувати роботу, спрямовану на детінізацію заробітної плати, в тому числі за рахунок впровадження страхових принципів у соціальному страхуванні, спільної скоординованої роботи Фонду з іншими контролюючими та правоохоронними органами, місцевою виконавчою владою, соціальними партнерами.

Так, наказом Міністерства внутрішніх справ України та постановою Правління Пенсійного фонду України було затверджено Порядок 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 [5].

Відповідно до цього Порядку обмін інформацією здійснюється щодо платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, у тому числі стосовно платників єдиного внеску, які мають заборгованість зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове соціальне страхування, страхових внесків та/або щодо яких виявлені порушення у сфері оплати праці та соціального страхування, під час виконання покладених на суб'єктів інформаційного обміну функцій.

Цей обмін здійснюється у форматі запит/відповідь шляхом надання відповідної інформації на паперових та/або електронних носіях з дотриманням вимог законодавства про інформацію.

Територіальні органи Пенсійного фонду в разі виявлення даних, що свідчать про порушення, направляють запит органам МВС із зазначенням відомостей про виявлені порушення (реквізити платників єдиного внеску, дані, що свідчать про порушення). На запит

територіальних органів Пенсійного фонду органи МВС протягом місяця надають відповідь із зазначенням інформації про прийняте рішення щодо виявлених фактів порушення чинного законодавства платниками єдиного внеску (у разі необхідності надають допомогу щодо встановлення фактичного місцезнаходження суб'єктів пенсійного страхування та бухгалтерської документації).

Органи МВС у разі встановлення даних, що свідчать про порушення, направляють запит територіальним органам Пенсійного фонду, у якому зазначають реквізити платників єдиного внеску, відносно яких необхідна інформація, дати початку та закінчення періоду, за який необхідно надати інформацію. На запит органів МВС територіальні органи Пенсійного фонду протягом місяця надають відповіді. Для підвищення ефективності запобігання і виявлення правопорушень територіальні органи Пенсійного фонду щокварталу не пізніше ніж до 25 числа останнього місяця, що настає за звітним періодом, направляють органам МВС інформацію щодо платників єдиного внеску, які мають найбільші суми заборгованості зі сплати єдиного внеску. Усі відомості, що містяться в запитах та відповідях на них, є інформацією з обмеженим доступом і не можуть надаватися третім особам.

Але, на жаль, все ж таки в нашій країні продовжують мати місце такі порушення як: ухилення від сплати податків, внесків, виплата заробітної плати в «конвертах», що призводять до зменшення надходжень до бюджету фонду та до виникнення загрози існування демократичних цінностей і суспільних інститутів.

Умовно можна виділити декілька шляхів подолання зазначених проблем. Так, дискусії щодо розміру єдиного внеску тривають. Зокрема, дуже популярною є теза про необхідність зниження фіскального навантаження на бізнес у частині нарахувань на фонд заробітної плати, начебто без зниження розміру єдиного внеску неможливо забезпечити сприятливе середовище для розвитку підприємництва і виведення економіки з «тіні». Однак слід зве-

рнути увагу на те, що в умовах матеріально-ресурсно-витратної економіки витрати на робочу силу не становлять великої проблеми для роботодавців. За даними статистики підприємств, у структурі операційних витрат із реалізованої продукції (робіт, послуг) частка витрат на оплату праці разом із відрахуванням на соціальні заходи становить лише 8 %, тоді як частка вартості товарів та послуг, придбаних для перепродажу та реалізованих без додаткової обробки, сягає 52 %, матеріальних витрат – 29 %. І такі структурні співвідношення залишаються практично незмінними з 2004 р., коли вітчизняна державна статистика запровадила спостереження за цим показником.

Що стосується сучасного розміру єдиного внеску в Україні, то він не такий і високий порівняно з іншими європейськими країнами, особливо з урахуванням існуючих ставок оподаткування доходів працюючих. І за співвідношення сплаченої суми внесків на державне соціальне страхування із ВВП, і за загальним фіскальним навантаженням на доходи зайнятого населення Україна наближається до середніх працівників по ЄС.

Варто зауважити, що саме по собі зниження ставок обов'язкових платежів зовсім не гарантує, що їх будуть більш охоче сплачувати. Це підтверджує і національний, і зарубіжний досвід. Зменшення у 2006 р. розміру пенсійного внеску для роботодавців до 31,8 % не дали жодного позитивного економічного ефекту, а лише призвели до скорочення обсягів відповідних надходжень.

В Російській Федерації запровадження єдиного соціального податку зі зниженою 26-відсотковою ставкою для роботодавців теж зазнало повного краху. З огляду на хронічний дефіцит страхових фондів уряд зрештою був змушений відмовитися від самої ідеї єдиного соціального податку. Від початку 2011 р. був збільшений розмір внесків за всіма видами страхування для роботодавців відтепер становитиме 34 % [6].

Цілком очевидно, що слабка платіжна дисципліна в системі суспільних фінансів є відо-

браженням низького рівня культури підприємництва і відсутності партнерських відносин між державою і бізнесом. Наразі нагальної необхідності і тим більше об'єктивних підстав для зниження розміру єдиного внеску в Україну немає, особливо з огляду на заплановане впровадження медичного страхування. Мова може йти лише про перерозподіл розміру єдиного внеску між окремими видами страхування і між категоріями платників.

Перерозподіл існуючих тарифів між фондами соціального страхування має ґрунтуватися на глибокому науковому аналізі існуючих тенденцій і прогнозів щодо демографічного, соціального, економічного розвитку на довгострокову перспективу. Зокрема, стійке зниження рівня безробіття або виробничого травматизму дає підстави для зменшення розміру внеску за відповідними видами страхування. Така практика застосовується у багатьох країнах. Натомість прогресуючий процес старіння населення, який набув глобального характеру, може вимагати постійного збільшення пенсійних видатків.

Важливе значення має також урівноваження інтересів роботодавців і працівників щодо розподілу відповідальності за сплату страхових внесків. У більшості європейських країн 2/3-3/4 загального розміру внесків на обов'язкове соціальне страхування сплачує роботодавець, 1/3-1/4 – працівник. Деякі країни використовують близьке до паритетного розподілення.

Розподіл розміру внеску між роботодавцем та працівниками істотно відрізняється за видами страхування (різниться і сама сукупність видів страхування). Більше тяжіють до пропорційного розподілу внески на пенсійне і медичне страхування. Як правило, внески по страхуванню від нещасного випадку на виробництві виплачує роботодавець. Розмір внеску частіше визначається з урахуванням виду економічної діяльності та рівня професійного ризику. При цьому кількість класів і груп ризику і варіація розміру внеску по ним дуже сильно відрізняються. Повний розмір або переважну частину внеску по страхуванню від

безробіття досить часто платить працівник (Швейцарія), в деяких країнах – тільки роботодавець (Литва, Швеція). Зазвичай працівники пенсійного віку внесків на страхування від безробіття не платять.

Досить часто застосовуються диференційовані ставки внесків для деяких категорій працівників (найчастіше молоді, інвалідів, осіб пенсійного або передпенсійного віку).

В цілому слід зазначити, що розмір внесків між працівниками і роботодавцем і за видами страхування у конкретній країні залежать насамперед від організації системи соціального захисту, зокрема, масштабів участі держави (тобто бюджетних коштів) і розвитку приватних і добровільних форм страхування.

В Україні розмір єдиного внеску на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування для роботодавців диференційований за класами професійного ризику виробництва і становить від 36,76 до 49,7 %, у тому числі 33,2 % – на пенсійне страхування, 1,5 % – страхування на випадок безробіття, 1,4 % – страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від 0,66 до 13,6 % – страхування від нещасного випадку на виробництві. Для працівників розмір єдиного внеску становить 3,6 %, у тому числі 2 % – на пенсійне страхування, 0,6 % – страхування на випадок безробіття, 1 % – страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності [7]. Тобто найбільш збалансований розподіл відповідальності за сплату внесків між роботодавцем і працівником на страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності (58:42), найбільш непропорційне – у пенсійному страхуванні (94:6).

Необхідність пропорційного перерозподілу ставки пенсійного внеску між роботодавцем і працівником слід особливо підкреслити. Частковий перерозподіл розміру пенсійного внеску між роботодавцем і працівником повинно сформулювати в останнього відповідальність за власну соціальну захищеність та достаток у разі втрати працездатності. Аналіз досвіду пенсійного реформування в постсоціалістичних країнах показує, що збільшення ставки

внеску для працівників є загальною тенденцією і може вважатися індикатором того, наскільки радикальним був перехід від державного пенсійного забезпечення радянського зразка до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Україна серед постсоціалістичних і країн СНД має найвищий розмір пенсійних внесків для роботодавців і один з найнижчих розмір внесків для працівників. Велике навантаження соціальних витрат на фонд оплати праці вважається головною причиною поширеною серед вітчизняних роботодавців практики приховування частини заробітної плати через виплати в «конвертах».

Тому, перерозподіл розміру пенсійного внеску між роботодавцями та працівниками може сміливо вважатися одним з ефективних заходів детінізації заробітної плати, що сприятиме також посиленню мотивації населення до активної участі в пенсійному страхуванні. Тому це необхідно робити, і не обов'язково робити чекати впровадження другого рівня пенсійної системи. Було би навіть краще розпочати раніше, тим більше, що перерозподіл стосуватиметься всіх працюючих, незалежно від того, чи будуть вони допущені до участі у цьому рівні.

Підводячи підсумки необхідно зазначити, що рівень і якість системи соціального страхування є важливим складником економічного й соціального добробуту населення країни. а організація ефективної системи соціального страхування є одним із найважливіших завдань, що стоять перед державою й суспільством. Із прийняттям Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» широкомасштабна соціальна реформа в країні набула свого остаточного оформлення на законодавчому рівні. З одного боку, це свідчить про завершення великого багаторічного й визначального етапу реформи системи соціального страхування, з іншого – це означає початок не менш відповідальної і складної роботи, пов'язаної із втіленням в життя нового механізму системи соціального забезпечення, закладеного у вищезгаданого Закону.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кучерявенко М. П. Податкове право України: Академічний курс : підручник / М. П. Кучерявенко. – К. : Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – С. 636–644.
2. Фінансове право України : підручник/ Г. В. Бех, О. О. Дмитрик та ін. ; за ред. проф. М. П. Кучерявенка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – С. 247-248.
3. Фінансове право : навч. посіб. / за ред. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2010. – С. 212–226.
4. Порядок прийняття банками на виконання розрахункових документів на виплату заробітної плати / затв. Постановою Правління Пенсійного фонду України : від 27.09.2010 р., № 21-3 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 86. – Ст. 166.
5. Порядок взаємодії при обміні інформацією між органами Міністерства внутрішніх справ України та Пенсійного фонду України щодо захисту інтересів держави при нараху-

ванні та сплаті єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших платежів до Пенсійного фонду України / затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України та постановою Правління Пенсійного фонду України : від 24.12.2009 р., № 552 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 40.

6. Федеральный закон Российской Федерации «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» : от 24.07.2009 г., № 212-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.fso.gov.ru/ips.html>.

7. Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» : від 08.07.2010 р., № 2464-VI // ВВР України. – 2011. – № 2–3. – Ст. 11.

Якуша Н. В. Шлях до здійснення реформування системи соціального забезпечення / Н. В. Якуша // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 1125–1131 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12jnvccz.pdf>

Виконано аналіз позитивних теоретичних та практичних змін, які відбулися після запровадження нового консолідованого платежу – єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Запропоновано заходи щодо стимулювання населення до збільшення обсягів сплати обов'язкових внесків до Пенсійного фонду.

Якуша Н.В. Путь к реформированию системы социального обеспечения

Выполнен анализ положительных теоретических и практических изменений, которые произошли после введения нового консолидированного платежа – единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование. Предложены меры по стимулированию населения к увеличению объемов уплаты обязательных взносов в Пенсионный фонд.

Iakusha N.V. The Way to Reform the Social Security System

The analysis of theoretical and practical changes, that have occurred after the introduction of a new consolidated payment – single fee for obligatory state social insurance, was conducted. The measures aimed at increase in the payments of the mandatory contributions to the Pension Fund.