

Шухнін А. С.

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, адміністративного та фінансового
права Класичного приватного університету
ORCID ID: 0009-0000-8065-8205

ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ КОШТІВ СОЛІДАРНОЇ СИСТЕМИ – ФОНДУ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ ЯК ОБ'ЄКТА ВЛАСНОСТІ

У статті досліджено правовий режим коштів солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування як об'єкта власності. Висвітлено вироблені в науці підходи до висвітлення коштів солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування як “публічних коштів”, їх приналежності до “публічних фондів коштів”, “публічного майна”, відмежування від інших фондів системи пенсійного забезпечення. Зауважено, що кошти Фонду загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (солідарної системи) формуються переважно за рахунок більшої частини єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування і мають цільове соціальне призначення – виплата пенсій. Проаналізовано нормативне регулювання статусу коштів Пенсійного фонду України, їх місце у системі публічних фінансів та співвідношення з категоріями державної власності й власності Українського народу.

Особливу увагу приділено історичній еволюції правового регулювання інституту власності в Україні, аналізу положень Конституції України, Цивільного кодексу України та спеціального пенсійного законодавства. Встановлено, що чинне законодавство не містить прямого визначення форми власності коштів солідарної системи, на відміну від коштів накопичувального рівня пенсійного забезпечення, щодо яких закріплено право власності учасників. Обґрунтовано, що кошти солідарної системи не можуть бути віднесені до об'єктів державної власності, оскільки мають цільове соціальне призначення та формуються переважно за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій. Визначено, що їх правова природа зумовлена гарантійною функцією держави щодо реалізації права на соціальний захист.

Зроблено висновок про доцільність визнання коштів солідарної системи об'єктом власності Українського народу з метою забезпечення їх відмежування від інших об'єктів державної власності та посилення гарантій їх цільового використання. Запропоновано напрями подальшого вдосконалення законодавчого регулювання у цій сфері.

Ключові слова: публічна власність; власність Українського народу; державна власність; солідарна система; загальнообов'язкове державне пенсійне страхування; кошти Пенсійного фонду; правовий режим коштів; соціальний захист; публічні фінанси; форма власності.

Shukhnin A. S. The issue of the legal regime of funds of the solidarity system – the mandatory state pension insurance fund as an object of property

The article examines the legal regime of funds of the solidarity system of mandatory state pension insurance as an object of property. The approaches developed in science to the coverage of funds of the solidarity system of mandatory state pension insurance as “public funds”, their belonging to “public funds”, “public property”, and their distinction from other funds of the pension system are highlighted. It is noted that the funds of the Fund of mandatory state pension insurance (solidarity system) are formed mainly at the expense of the greater part of the single contribution to mandatory state social insurance and have a targeted social purpose – the payment of pensions. The regulatory regulation of the status of funds of the Pension Fund of Ukraine, their place in the system of public finances and the relationship with the categories of state property and property of the Ukrainian people are analyzed.

Particular attention is paid to the historical evolution of the legal regulation of the institution of property in Ukraine, the analysis of the provisions of the Constitution of Ukraine, the Civil Code of Ukraine and special pension legislation. It is established that the current legislation does not contain a direct definition of the form of ownership of the funds of the solidarity system, in contrast to the funds of the accumulative level of pension provision, to which the ownership right of the participants is fixed. It is substantiated that the funds of the solidarity system cannot be attributed to objects of state property, since they have a targeted social purpose and are formed mainly at the expense of insurance contributions of citizens, enterprises, institutions and organizations. It is determined that their legal nature is determined by the guarantee function of the state regarding the implementation of the right to social protection.

A conclusion is made on the expediency of recognizing the funds of the solidarity system as an object of property of the Ukrainian people in order to ensure their separation from other objects of state property and strengthen the guarantees of their targeted use. Directions for further improvement of legislative regulation in this area are proposed.

© Шухнін А. С., 2025

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

Key words: *public property; property of the Ukrainian people; state property; solidarity system; mandatory state pension insurance; Pension Fund funds; legal regime of funds; social protection; public finances; form of ownership*

Постановка проблеми. Досягнення Цілей сталого розвитку ООН, зокрема Цілі 1 «Подолання бідності», Цілі 8 «Гідна праця та економічне зростання» та Цілі 16 «Мир, справедливість та сильні інституції», безпосередньо пов'язане із забезпеченням стабільності та ефективності систем соціального захисту. У цьому контексті солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування відіграє ключову роль як інструмент реалізації соціальної функції держави, гарантії гідного рівня життя осіб похилого віку та міжпоколінної солідарності. В умовах демографічних викликів, воєнного стану, фінансової нестабільності та євроінтеграційних процесів особливої актуальності набуває питання правової природи коштів солідарної системи та їх місця у структурі публічної власності. Кошти Фонду загальнообов'язкового державного пенсійного страхування формуються переважно за рахунок більшої частини єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування і мають цільове соціальне призначення – виплата пенсій. Водночас вони перебувають під управлінням центрального органу державної влади – Пенсійного фонду України, що зумовлює необхідність чіткого визначення їх правового режиму як об'єкта публічної власності та об'єкта управління. Наукова дискусія щодо того, чи є такі кошти об'єктом державної власності, чи особливим видом публічних коштів, що належать учасникам системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, і перебувають вони в довірчому управлінні, чи перебувають у власності Українського народу залишається відкритою та потребує комплексного дослідження з урахуванням фінансово-правових, бюджетних і конституційних аспектів.

Актуальність теми зумовлюється також потребою забезпечення прозорості, підзвітності та ефективного управління публічними фінансами відповідно до принципів належного врядування та стандартів Європейського Союзу. Визначення правового режиму власності коштів солідарної системи має значення не лише для теорії фінансового права, а й для практики бюджетного планування, публічного фінансового контролю (аудиту) та запобігання зловживанням у сфері пенсійного страхування. Чітке окреслення їх правового режиму як об'єкта власності (публічної власності) дозволяє сформувати належні гарантії захисту прав застрахованих осіб, забезпечити сталість пенсійних виплат і зміцнити довіру суспільства до державних інституцій.

Дослідження питань правового режиму коштів солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування як публічних коштів та окремого об'єкта власності досліджували ряд вчених, зокрема В.Іванков провів їх аналіз як окремого виду публічних коштів, що виступають об'єктом судово-економічної експертизи [1], розрив евристичний потенціал поняття “публічні кошти”, виділив критерії публічності фондів, що були розкриті в роботі Н.Я. Якимчук [2], яка і в подальшому разом з О.А. Музикою-Стефанчук висвітлювали види та ознаки публічних коштів, критерій власності на них як один із класифікаційних, а не базових ознак “публічності” [3], В свою чергу, Т.Ф. Куценко [4] досліджував зміст категорії “публічні фінанси”, її економічне, та правове значення, писав структуру “публічних фінансів” з урахуванням нового бачення “new public finance”, пов'язаного зі стиранням кордонів між національною економікою та зовнішнім світом. Т.А. Латковська, акцентувала на тому, що основним критерієм належності до публічних коштів є визнання їх об'єктом “публічного інтересу” [5]. Правова категорія “публічна власність”, публічні грошові кошти, включно з коштами Пенсійного фонду України, як об'єкта публічно-правових відносин і різновиду публічного майна досліджувала О.М. Тадеєва [6] та ряд інших дослідників.

Окремі наукові дослідження торкаються питання формування та використання коштів фондів соціального страхування, їх належності до публічних фондів коштів, обґрунтуванню напрямів забезпечення їх ефективного функціонування [7], власне особливості правового режиму коштів Пенсійного фонду України та окремі аспекти правового статусу Пенсійного фонду України досліджували, зокрема В. Веселий [8], Н. Шевченко [9], співвідношення правового режиму коштів Пенсійного фонду із коштами інших рівнів пенсійного забезпечення (страхування) висвітлювали З. Мацух [10], І. Юник [11] та інші науковці [12].

Однак наразі відсутнє комплексне дослідження правового режиму коштів солідарної системи як об'єкта публічної власності, форми такої власності.

Метою статті є висвітлення результатів дослідження питання правового режиму коштів солідарної системи – Фонду загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, як об'єкта власності, що перебувають у управлінні Пенсійного фонду України.

Основне дослідження. Наразі відбувається підготовка до створення Накопичувального фонду як другої ланки системи пенсійного забезпечення, в ході якої виникає ряд правових питань, одне з яких – право власності на сукупність коштів, що акумулюються до нього. Зважаючи на положення ч. 6 ст. 79 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV (далі – Закон № 1058) також закріплено, що кошти Пенсійного фонду не включаються до складу Державного бюджету України, де встановлено, що “право власності учасника накопичувальної системи пенсійного страхування на належну частку пенсійних коштів накопичувальної системи пенсійного страхування, що обліковуються на його накопичувальному пенсійному рахунку в Накопичувальному фонді або на індивідуальному пенсійному рахунку в недержавному пенсійному фонді – суб'єкті другого рівня системи пенсійного забезпечення,

реалізується згідно із цим Законом, а у разі смерті такого учасника право власності спадкоємців на його пенсійні кошти реалізується відповідно до цього Закону та Цивільного кодексу України” [13], кошти Накопичувального фонду слід розглядати як об’єкт, що перебуватиме у власності сукупності учасників накопичувальної системи пенсійного страхування, адміністративне управління яким здійснюватиме Пенсійний фонд України згідно з ст. 58 Закону № 1058. Однак постає питання про те, в якій власності перебувають і перебуватимуть кошти солідарної системи пенсійного забезпечення в Україні, що мобілізуються до фонду загальнообов’язкового державного пенсійного страхування.

На перших кроках формування правової системи України було прийнято Закон України “Про економічну самостійність УРСР”, в ст. 3 якого закріплено основні принципи економічної самостійності Української РСР, до яких віднесено принцип “власності народу республіки на її національне багатство та національний дохід” [13]. Вказаний Закон вже не застосовується на території України згідно із Законом № 2215 від 21.04.2022 [14], однак відіграв важливу роль в становленні інституту власності Українського народу. З прийняттям Закону України «Про власність» в було закріплено ст. 34 види об’єктів права загальнодержавної (республіканської) власності, як окремого виду державної власності, до яких віднесено «кошти республіканського бюджету» [15], до яких на той час (1991 рік) належали і кошти Пенсійного фонду України. в той же час в ст. 1 Закону України “Про власність” було закріплено, що “національне багатство України – власність її народу” і до об’єктів власності народу України було віднесено, зокрема “частку в загальносоюзному багатстві, зокрема в загальносоюзних алмазному та валютному фондах і золотому запасі” (ч. 1 ст. 1) та зазначено, що “національне багатство України забезпечує право кожного громадянина на одержання частки з суспільних фондів споживання, на соціальний захист, зокрема, у разі непрацездатності та безробіття” (ч. 1 ст. 1) [16]. В ст. 9 вказаного Закону було закріплено перелік об’єктів права виключної власності народу України.

З прийняттям Конституції України в її ст. 13 закріплено перелік об’єктів права власності Українського народу [17], при тому не уточнено, що йдеться про перелік об’єктів права виключної власності народу України, і не зазначено, що у власності Українського народу можуть перебувати й інші об’єкти, не перелічені в ст. 13 Конституції України, однак визначаючи державну власність як форму власності (в 85, 116, 143) не зазначено перелік об’єктів, які можуть перебувати в ній.

В подальшому Пенсійний фонд України згідно з ст. 8 Закону України «Про пенсійне забезпечення» було визнано «самостійною фінансово-банківською системою, що не входить до складу державного бюджету України, формується за рахунок коштів, що відраховуються підприємствами і організаціями (в тому числі й тими, що використовують працю громадян за угодами цивільно-правового характеру) на заходи соціального страхування за тарифами, диференційованими залежно від небезпечності, шкідливості, тяжкості робіт та стану інших умов праці, страхових внесків громадян, які займаються підприємницькою діяльністю, обов’язкових страхових внесків громадян, а також коштів державного бюджету України» [18]. В ч. 2 ст. 72 діючого на сьогодні Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» (Закону № 1058) також закріплено, що кошти Пенсійного фонду не включаються до складу Державного бюджету України [13].

В Цивільному кодексі України в ст. 326 визначено право державної власності, і встановлено, що “у державній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить державі Україна”, однак не зазначено про які грошові кошти йдеться, а також закріплено, що “від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють відповідно органи державної влади” [19]. Також в ст. 324 ЦК України продубльовано положення Конституції України щодо об’єктів права власності Українського народу.

Однак, із із відмежуванням Пенсійного фонду України від бюджетної системи та втратою чинності Законом України «Про власність», прийняттям Конституції України, Цивільного кодексу України питання про правовий режим коштів Пенсійного фонду як об’єкта власності залишається неврегульованим і відповідно точаться дискусії щодо того чи перебувають вони у державній власності, власності Українського народу, чи спільній (солідарній) власності застрахованих осіб.

Так, Н.П. Шевченко припускає право власності держави на кошти пенсійних накопичень, однак зазначає, що “питання про право власності на пенсійні резерви і накопичення є дискусійним і впливає на неоднозначність не тільки в трактуванні понятійного словника в сфері пенсійного забезпечення, але й у сфері податкової політики.” [9, с. 36]. К.Р. Резворович досліджуючи право на пенсію в аспекті ст. 1 Першого протоколу Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [20] наводить рішення ЄСПЛ, де зазначається, що “Конвенцією не гарантуються права на пенсії як такі, однак внески, котрі вносять згідно із системою обов’язкового виходу на пенсію, в певних ситуаціях можуть утворювати право власності на частку фонду” [21].

Зауважимо, що в пп. 19 п. 4 Положення про Пенсійний фонд України закріплено, що він здійснює функції з управління об’єктами державної власності, що належать до сфери його управління [22], але не уточнено категорії таких об’єктів державної власності. Якщо звернути увагу на ст. 58 Закону № 1058, то в ній зазначено, що Пенсійний фонд “є органом, який здійснює керівництво та управління солідарною системою”, але не зазначено, що вона (її пенсійні накопичення) є об’єктом державної власності.

На сьогодні в Законі № 1058 відсутні положення про те, в якій саме формі власності перебувають кошти Пенсійного фонду, в той час як щодо коштів, що перебувають на пенсійних накопичувальних рахунках закріплене пряме положення, згідно з яким учасники накопичувальної системи пенсійного страхування згідно з ч. 6 ст. 79 Закону № 1058 мають право власності «на належну частку пенсійних коштів накопичувальної системи пенсійного страхування» [13]. В цьому корінна відмінність в цих двох рівнях системи пенсійного забезпечення, і солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування функціонуватиме і надалі, однак це не знімає потребу чіткого правового регулювання правового режиму коштів, що в ній акумулюються, режим права власності, в якому вони перебувають, і, зважаючи на положення ст. 46 Конституції України, де закріплено, що право громадян на соціальний захист, що включаючи пенсійне забезпечення, «гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення», кошти фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування – солідарної системи, не можуть бути визнані такими, що є об'єктом державної власності, оскільки вони мають цільове призначення – на виплату пенсій і формуються передусім за рахунок «страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій», і більш доцільним вважаємо визнати їх об'єктами власності Українського народу, що передусім дозволить відмежувати їх від інших об'єктів державної власності, на яких може бути звернено стягнення у позовах до держави України.

Висновки. Проведене дослідження засвідчило відсутність у чинному законодавстві України чіткого визначення форми публічної власності щодо коштів солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. На відміну від коштів накопичувальної системи, щодо яких прямо закріплено право власності учасників, правовий режим коштів солідарного рівня залишається невизначеним, що породжує наукові дискусії та практичну невизначеність. Аналіз конституційних положень, норм цивільного законодавства, історичного розвитку інституту власності та спеціального пенсійного законодавства дає підстави дійти висновку, що кошти солідарної системи не можуть розглядатися як об'єкт державної власності у класичному розумінні. Вони мають цільове соціальне призначення, формуються переважно за рахунок страхових внесків та гарантують реалізацію конституційного права на соціальний захист.

Обґрунтовано доцільність визнання коштів солідарної системи об'єктом власності Українського народу, що дозволяє відмежувати їх від інших об'єктів державної власності та забезпечити додаткові гарантії їх цільового використання. Такий підхід відповідає соціальній природі пенсійного страхування та конституційній моделі публічної власності. Подальші наукові дослідження доцільно спрямувати на розроблення законодавчої моделі закріплення цієї форми власності, визначення механізмів її реалізації через органи державної влади, а також на аналіз можливих правових наслідків такого підходу в контексті фінансової відповідальності держави та захисту прав застрахованих осіб

Список використаних джерел:

1. Ivankov Volodymyr. Public Funds as an Object of Forensic Economic Expertise. *Oblik i finansi*. 2023. N 100 (2). P. 54–67. Doi: 10.33146/2307-9878-2023-2(100)-54-67. URL: https://openurl.ebsco.com/EPDB%3Aagcd%3A3%3A36504963/detailv2?sid=ebsco%3Aplink%3Ascholar&id=ebsco%3Aagcd%3A173548017&crl=c&link_origin=scholar.google.com
2. Iakymchuk Nataliia, Legal content of the “Public fund of means”. *Public finance: legal aspects* : Collective monograph. Riga : Izdevnieciba “Baltija Publishing”, 2019. 260 с. С. 58–79.
3. Музика-Стефанчук О. А., Якимчук Н. Я. Сучасне фінансове право. Право публічних фінансів : підручник. Київ : АртЕк, 2024. 656 с.
4. Куценко Т.Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62–66.
5. Латковська, Т. А. "Сучасний стан та актуальні проблеми публічної фінансової системи." *Lex portus* 4 (2019): 18. C/ 42-61/ URL: https://lexportus.net.ua/vipusk-4-2019/latkovska_t_a_cuchasnyi_stan_ta_aktualni_problemy_publichnoi_finansovoi_systemy.pdf
6. Тадеева О. М. Публічна власність як вид форми власності в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридичні науки*. Випуск 2. Том 3. 2014. С. 178–182.
7. Чвертко Л., Полехіна В. Кошти соціального страхування та їх роль у забезпеченні соціальних виплат. *Економічні горизонти*. 2024. № 4(29). С. 91–102. URL: [https://dspace.udpu.edu.ua/bitstream/123456789/17565/1/315369-Текст статті-731857-1-10-20241124 \(1\).pdf](https://dspace.udpu.edu.ua/bitstream/123456789/17565/1/315369-Текст статті-731857-1-10-20241124 (1).pdf)
8. Веселий В. С. Фінансово-правове регулювання Пенсійного фонду України як державного позабюджетного фонду. Дис. на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2022. 211 с.
9. Шевченко Н. П. Державне управління процесами реформування системи пенсійного забезпечення в контексті євроінтеграції. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління (281 – публічне управління та адміністрування). Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. Івано-Франківськ, 2019. 262 с.

10. Мацук З. Недержавні пенсійні фонди: прагматика та проблематика діяльності в Україні. *Вісник економіки*. 2021. Вип. 3. С. 41–52. DOI: <https://doi.org/10.35774/visnyk2021.03.041>
11. Юник І.Г. Концептуальні перспективи майбутньої пенсійної реформи в сучасній інтерпретації. *Наукові перспективи*. № 7(25) 2022. С. 568–576. URL: <https://dspace.vspu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/21ceb77-a4c5-4ef5-8579-8dcef1b4d8cc/content>
12. Якимчук Н.Я. Фінансово-правовий статус пенсійного фонду України напередодні його перетворення. *Juris Europesis Scientia*. 2022. Випуск 1. С. 88–94.
13. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>
14. Про економічну самостійність Української РСР: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-12/ed20220507#Text>
15. Про дерадянізацію законодавства України: Закон України 21 квітня 2022 року № 2215-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text>
16. Про власність: Закон України від 7 лютого 1991 року № 697-XII (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12#Text>
17. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
18. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1788-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text>
19. Цивільний кодекс України 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
20. Резворович К.Р. Право на пенсію в аспекті ст. 1 Першого протоколу Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. *Юридична наука*. 2020. № 12 (114). С. 65–75. URL: <https://journal-nam.com.ua/index.php/journal/article/view/578/540>
21. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Huertas and Vialatte v. France» від 02.04.1999 р. No 40832/98. European Court of Human Rights Portal. Search Portal HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/%7B%22appno%22:%5B%2240832/98%22%5D,%22itemid%22:%5B%22002-6300%22%5D%7D>
22. Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України: постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 р. № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/280-2014-п#Text>

Дата надходження статті: 07.08.2025

Дата прийняття статті: 27.08.2025

Опубліковано: 01.10.2025