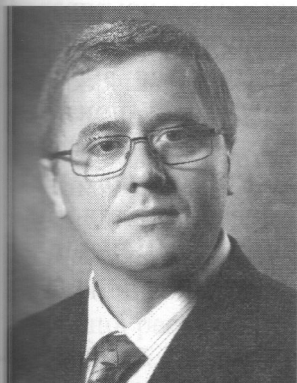


РЕФОРМУВАННЯ СОЛІДАРНОЇ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ



С. СІЛЬЧЕНКО

*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант*

*(Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»)*

Відповідно до ст. 3 Конституції [1] Україна є соціальною державою. Але від простої констатації цієї тези до втілення її у життя пролягає чималий шлях. Існують певні загально визнані індикатори економічного і правового характеру, що характеризують соціальність будь-якої держави. Це, зокрема, рівень розвиненості соціального законодавства, гарантованість соціально-економічних прав людини, частка валового внутрішнього продукту, що використовується на соціальні потреби, якість життя населення тощо.

Необхідність докорінних змін якісних характеристик життя людей є одним із найголовніших завдань соціальної політики держави; невід'ємним складником якої є пенсійне забезпечення. Нинішній стан національної пенсійної системи є загрозливим. Вона лише тоді може вважатись досконалою, коли є фінансово стабільною і захищеною від ризиків. Пенсійні витрати в Україні протягом останніх років неухильно зростали та сягнули у 2009 р. 17 % валового внутрішнього продукту, що є найвищим показником в Європі, за винятком Італії [2].

Зазначимо, що криза пенсійного забезпечення є глобальним явищем. Наприклад, у США зростання тривалості життя населення, збільшення кількості пенсіонерів зі зменшенням кількості працюючих, а також неефективна система соціального страхування, на думку Л. Котлікоффа та С. Бьорнса, підштовхують пенсійну систему до бурі [3].

Значення пенсійної системи важко переоцінити, адже пенсійні виплати для третини населення України є основним, а часто і єдиним джерелом засобів для існування. Як доречно зазначають М. Захаров і Е. Тучкова, головна мета цих виплат полягає у тому, щоб попередити зубожіння населення і гарантувати найвище право людини — право на життя [4, 507].

Безумовно, ухвалення парламентом Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» [5] (далі — Закон № 3668-VI) не залишило байдужим ані громадян, ані наукову спільноту. Обговорення положень цього нормативного акта висвітлювало безліч проблемних питань правового, соціального та економічного характеру.

Так, В. Венедиктов наголошує на тому, що нинішня пенсійна реформа спрямована на поповнення Пенсійного фонду за рахунок самих пенсіонерів через ліквідування їх соціально-правових гарантій, передбачених нормами Конституції України. Але при цьому учений вітає встановлення максимального розміру пенсій, поступове підвищення пенсійного віку, підвищення мінімального страхового стажу, збільшення розмірів пенсії в разі відстрочення виходу на пенсію тощо [6, 17]. Натомість Н. Хуторян акцентує увагу на багатьох невирішених проблемах, зокрема: невизначеності у запровадженні накопичувальної системи пенсійного страхування; погіршенні умов участі громадян у ній. Вона критикує збільшення пенсійного віку для виходу на пенсію жінкам до 60 років; підвищенні тривалості мінімального страхового стажу; новації обчислення пенсій [7, 432–438].

У межах цієї статті спробуємо проаналізувати деякі ключові проблеми, що характеризують процес реформування вітчизняної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Передусім слід погодитися з тими, хто наголошує на необхідності проведення відповідної реформи. Проблеми старіння населення України, зменшення кількості платників страхових внесків, фінансові труднощі Пенсійного фонду України не могли залишатися у «законсервованому» стані.

Очевидно, що запропоновані заходи з підвищення пенсійного віку, збільшення тривалості мінімального страхового стажу для виникнення права на пенсію за віком, а також встановлення її у мінімальному розмірі, зміни механізму обчислення розміру пенсій, спрямовані на економію коштів Пенсійного фонду. Опосередкова-

но вони змусять осіб похилого віку продовжувати трудову діяльність, а це змінить співвідношення платників єдиного соціального внеску і пенсіонерів. Але, наголошуючи на необхідності відновлення соціальної справедливості у пенсійному забезпеченні, законодавець не відмовився від цілої низки спеціальних пенсій, призначених за окремими законами. Ускладнення доступу до мінімального рівня пенсійного забезпечення для більшості потенційних пенсіонерів не відповідає принципу соціальної справедливості.

Важливою правовою проблемою реформи є необхідність з'ясування конституційності новацій, запроваджених Законом № 3668-VI. Оцінка цих нововведень має ґрунтуватися на досвіді застосування ч. 3 ст. 22 Конституції України, яка передбачає, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Офіційна позиція Конституційного Суду України щодо зазначеного положення викладена у кількох його вердиктах, наприклад у Рішенні від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 [8].

На нашу думку, встановлення нових умов реалізації права на пенсію необхідно аналізувати крізь призму звуження обсягу прав і свобод. Збільшення пенсійного віку, мінімальної тривалості страхового стажу, запровадження нових правил обчислення заробітку і перерахунку пенсій призведе до звуження кола пенсіонерів, зниження розмірів пенсій, що не відповідає ч. 3 ст. 22 Конституції України.

Необхідно зазначити, що останнім часом законодавець особливо не прислухається до рекомендацій правової науки. Ймовірно, для цього є певні передумови, адже рівень досліджень у

царині соціального захисту не завжди відрізняється належною глибиною і комплексним підходом. Соціальне законодавство є заідеологізованим, заполітизованим. Закони приймаються для вирішення невідкладних проблем, зняття соціальної напруги. При цьому не прораховуються наслідки, не оцінюються результати. В Україні відсутня чітка програма розвитку соціального законодавства. Останній із програмних документів, присвячених реформуванню пенсійної системи — Концепція подальшого проведення пенсійної реформи, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2009 р. № 1224-р [9], під час ухвалення Закону № 3668-VI не була практично реалізована.

Підготовка реформаторських кроків мала б також спиратися на норми і стандарти, що містять міжнародні акти. Вони не потребують вироблення чи винаходження, ними необхідно керуватися, їх потрібно дотримуватися.

Передусім йдеться про акти, прийняті в рамках Організації Об'єднаних Націй. Одним із ключових і обов'язкових для застосування в Україні є Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. [10]. Держави, які беруть участь у ньому, визнають право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування (ст. 9), право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя (ст. 11). Сім'я, яка є природним і основним осередком суспільства, повинні надаватися по можливості якнайширша охорона і допомога, особливо при її утворенні й поки на її відповідальності лежить турбота про несаможиттєвих дітей та їх виховання (ст. 10).

Україною до цього часу не ратифіковано один із програмних документів Міжнародної організації праці у сфері соціального забезпечення — Конвенцію № 102 1952 р. [11, 554–579], яка визначає відповідні мінімальні стандарти. Будучи членом Ради Європи з 9 листопада 1995 р., наша держава досі не ратифікувала у повному обсязі основні акти, що визначають європейські стандарти у сфері соціального забезпечення, зокрема: Європейську соціальну хартію 1961 р., Європейський кодекс соціального забезпечення 1964 р. Лише у 2006 р. ратифіковано Європейську соціальну хартію (переглянуту) 1996 р. [12], причому із суттєвими винятками [13].

Міжнародна практика свідчить, що умови і норми пенсійного забезпечення визначаються з урахуванням трудового вкладу застрахованого, що має кількісний та якісний параметри. Перший визначає, як довго людина працювала і, отже, підлягає зазначеному виду страхування. Другий — як оцінювалась її праця, тобто яким був характерний для працівника рівень трудового доходу. Кількісний показник втілюється у вигляді страхового (трудоного) стажу, а якісний — у розмірі типового для застрахованої особи заробітку. При перевищенні встановленого стажового стандарту розмір пенсії підлягає збільшенню, а у разі його недосягнення — зменшенню. У всіх випадках пенсії обраховуються із використанням середнього заробітку. У більшості країн визначені (прямо чи опосередковано) мінімальні та максимальні розміри страхових пенсій. Вони забезпечують гарантування мінімального рівня страхової пенсії (він значно перевищує рівень соціальної допомоги) і запобігають необґрунтованим надмірностям у пенсійному забезпеченні, бо фінансові ре-

сурси держави і страхового фонду не обмежені.

Стажовий стандарт для отримання повної пенсії по старості в багатьох країнах становить 30 років як для чоловіків, так і для жінок. Це можна пояснити тим, що право на страхову пенсію «придбавається» на однакових умовах з дотриманням загальновищого принципу гендерної рівності. Що стосується середнього заробітку, то він підраховується, як правило, за порівняно тривалий період, іноді навіть за весь період трудової діяльності. Відмінність цих складників визначає диференціацію в рівні пенсійного забезпечення. У всіх випадках він визначається з урахуванням необхідності підтримки сформованого протягом активної трудової діяльності соціального статусу і, відповідно, матеріального доходу, що забезпечує гідне життя застрахованого та його сім'ї. За міжнародними мірками цей показник має бути не нижче 40–50 % типового заробітку, яким, як правило, визнається заробіток кваліфікованого робітника чоловічої статі.

Викладені підходи до визначення рівня пенсій застрахованих доцільно використовувати і в Україні. Вони застосовувалися раніше і повністю відповідають об'єктивним потребам порівняння рівня пенсійного забезпечення з трудовим вкладом особи.

Стажовий стандарт, необхідний для отримання повної пенсії за віком, доцільно встановити на рівні 30 років як для чоловіків, так і для жінок (така рекомендація Конвенції МОП № 102). Але його підвищення мало б супроводжуватися включенням до стажу тих періодів, коли особа здобуває вищу освіту. Із 2004 р. це право було істотно обмежене.

Страхову пенсію за віком, як й інші пенсії, слід визначати у відсотках до

попереднього трудового доходу (заробітку). Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення (1952 р.) передбачає, що розмір пенсії по старості не повинен бути менше 40 % заробітку. У Європейському кодексі соціального забезпечення ці норми вищі. У Кодексі та Європейській соціальній хартії передбачаються зобов'язання договірних держав забезпечити кожному гідний рівень життя, необхідний для підтримки здоров'я і добробуту. У вітчизняному пенсійному законі аналогічної норми немає. Чи означає це, що встановлення і підтримання такого рівня життя не є зобов'язанням для нашої держави? Вважаємо, що у цьому випадку діють норми Пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованого ще СРСР. Гідний рівень життя — це рівень життя хоча б не нижче мінімального стандарту, визначеного Конвенцією № 102, тобто 40 % колишнього заробітку.

Слід зазначити, що формула, запропонована у ст. 25 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», за наявності 30 років страхового стажу, дає стажовий коефіцієнт у розмірі 0,405, тобто на рівні міжнародних стандартів. Але порядок обчислення заробітку для обчислення пенсії, передбачений зазначеним Законом, нівелює якісний показник пенсійного забезпечення.

Насамкінець зазначимо ще одну проблему, притаманну соціальному законодавству — низьку законодавчу техніку. Це загальна проблема й істотних змін на краще поки не відбувається.

Нинішній етап пенсійної реформи не приніс змін до солідарної системи пенсійного страхування в частині визначення розмірів пенсій. Конструкції статей є такими громіздкими, що

доцільність їх подальшого використання викликає сумніви. Великий обсяг структурних елементів створює труднощі у правозастосуванні, абзаци і пункти обчислюються десятками (див., наприклад, статті 40, 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [14]. Використання у формулах розрахунку пенсій багатьох невідомих вимагає звернення до інших статей, пунктів цього закону та інших нормативних актів і багаторазово підвищує ймовірність помилок. Через відсутність необхідної ясності й визначеності у викладенні правових норм громадяни не мають змоги зрозуміти те, як обчислюється зароблена пенсія. Складається враження, що за нескінченним ускладненням пенсійних формул приховується нездатність (чи небажання) держави вирішувати проблему бідності пенсіонерів. Ситуація сигналізує про серйозні дефекти галузевого законодавства.

Законодавча техніка — об'ємна і багатогранна категорія, що входить у ширшу категорію юридичної техніки, та являє собою систему правил і прийомів підготовки найбільш досконалих за формою й структурою нормативних актів, що забезпечують максимально повну і точну відповідність форми нормативних приписів їх змісту, доступність, простоту і оглядовість нормативного матеріалу, вичерпне охоплення питань, що регулюються [15, 11]. Юридичною наукою вироблено прийоми законодавчої техніки, що

стосуються розробки як окремого нормативного акта, так і спрямованих на потреби цілої системи законодавства.

У пенсійному законодавстві проблеми наявні з усіх боків, зокрема це стосується мови закону. Не потрібно доводити її особливе значення в цій сфері, що зачіпає інтереси мільйонів громадян. Саме законодавча стилістика, мова, якою викладені норми права соціального забезпечення, роблять закон зрозумілим і доступним для широких верств населення, сприяють реалізації права. Проте доступність законодавчої мови не слід сприймати спрощено. Законотворчість — це наука, в якій ніщо не може замінити правильність юридичної термінології. Справжня простота і доступність тексту нормативного акта досягається за умови наукового підходу, точного наслідування правилам законодавчої техніки.

Внесення змін до багатьох законодавчих актів, передбачене пенсійною реформою, ще більш загострило проблему доступності нормативного матеріалу для правозастосування. На часі постає проблема систематизації усього масиву пенсійного законодавства, зведення його до єдиного кодифікованого акта. Це дало б змогу суттєво спростити застосування правових норм у цій сфері, передбачити єдині стандарти пенсійного забезпечення громадян України, ліквідувати невиправдану диференціацію у цьому питанні.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Щодо балансування фінансового стану Пенсійного фонду України : аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/297>.
3. Котликофф Л. Пенсионная система перед бурей : то, что нужно знать каждому о финансовом будущем своей страны / Л. Котликофф, С. Бернс ; пер. с англ. Б. Пинскера. — М., 2011. — 348 с.
4. Захаров М. Л. Современное состояние пенсионной системы России. основные этапы ее реформирования и перспективы дальнейшего развития / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова // Современное

- состояние законодательства и науки трудового права и права социального обеспечения : материалы 6-й Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. — М., 2010.
5. *Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи* : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3668-VI // Урядовий кур'єр. — 2011. — № 168. — 14 верес.
 6. *Венедиктов В. С.* Пенсійна реформа : економічний прогрес чи соціальний регрес // Трудове право, право соціального забезпечення та сучасні проблеми проходження служби в органах внутрішніх справ : матеріали всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листоп. 2011 р.) за заг. ред. К. Ю. Мельника. — Х., 2011.
 7. *Хуторян Н. М.* Другий етап пенсійної реформи в період незалежності України : проблемні питання // Актуальні проблеми регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення : тези доп. та наук. повідомлень III Міжнар. наук.-практ. конф. (7–8 жовт. 2011 р.) / за ред. В. В. Жернакова. — Х., 2011.
 8. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92 пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005* // Офіційний вісник України. — 2005. — № 39. — Ст. 2490.
 9. *Концепція подальшого проведення пенсійної реформи* : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2009 р. № 1224-р // Офіційний вісник України. — 2009. — № 81. — Ст. 2752.
 10. *Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права* : прийнятий резолюцією 2200 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_042.
 11. *Про мінімальні норми соціального забезпечення* : Конвенція № 152, ухвалена Ген. Конференцією МОП 25 червня 1952 р. // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною Організацією Праці (1919–1964). — Женева, 1999. — Т. 1.
 12. *Європейська соціальна хартія* від 3 травня 1996 р. ETS № 163 (переглянута) // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 51.
 13. *Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)* : Закон України від 14 вересня 2006 р. № 137-V // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 43. — Ст. 418.
 14. *Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування* : Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 49–51. — Ст. 376.
 15. *Про внесення змін до Закону України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності»* : Закон України від 1 грудня 1998 р. № 284-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 2–3. — Ст. 20.
 16. *Лиголкин А. С.* Подготовка проектов нормативных актов : (организация и методика). — М. 1968. — 166 с.

Сільченко С. О. Реформування солідарної системи пенсійного страхування в Україні: проблеми правової регламентації

Анотація. Статтю присвячено дослідженню деяких правових проблем регламентації реформування солідарної системи загальнообов'язкового пенсійного страхування.

Ключові слова: пенсія, пенсійна реформа, міжнародні соціальні стандарти, законодавча техніка, конституційність.

Сильченко С. А. Реформирование солидарной системы пенсионного страхования в Украине: проблемы правовой регламентации

Аннотация. Статья посвящена исследованию отдельных правовых проблем регламентации реформирования солидарной системы общеобязательного пенсионного страхования.

Ключевые слова: пенсия, пенсионная реформа, международные социальные стандарты, законодательная техника, конституционность.

Silchenko S. Reform of Solidary System of Retirement Insurance in Ukraine: Legal Regulation Issues

Annotation. The Article focuses on certain legal issues related to regulation of reform of retirement insurance solidary system.

Key words: pension, pension reform, international social standards, legal technique, constitutionality.