

ЗАКОНОДАВЧЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Корабльова Валерія Миколаївна –
кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри гуманітарних дисциплін
навчально-наукового інституту права
та психології Національної академії
внутрішніх справ

ПЕНСІЙНА РЕФОРМА–2011: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПОТЕНЦІЙНА ЛЕГІТИМНІСТЬ

Розглянуто правовий статус законодавчих змін у галузі пенсійного забезпечення в Україні крізь призму їх конституційності, легальності та легітимності. Наголошено, що легітимності пенсійної реформи може бути досягнуто через економічну ефективність і соціально-політичну виправданість передбачених нею заходів.

Ключові слова: пенсійна реформа; конституційність; легальність; актуальна легітимність; потенційна легітимність; соціальна прагматика.

Рассмотрен правовой статус законодательных изменений в области пенсионного обеспечения в Украине сквозь призму их конституционности, легальности и легитимности. Отмечено, что легитимность пенсионной реформы может быть достигнута через экономическую эффективность и социально-политическую оправданность предусмотренных ею мероприятий.

Ключевые слова: пенсионная реформа; конституционность; легальность; актуальная легитимность; потенциальная легитимность; социальная прагматика.

The juridical status of legislative changes in the pension system of Ukraine is considered through the prism of their constitutionality, legality and legitimacy. It is emphasized that the legitimacy of the pension reform can be achieved through economic efficiency as well as social and political justification of intended measures.

Keywords: pension reform; constitutionality; legality; actual legitimacy; potential legitimacy; social pragmatics.

7 жовтня 2011 р. набув чинності Закон України "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи" (№ 3668-VI), який передбачає зміни умов призначення пенсій у солідарній системі, уточнює положення щодо обов'язкової накопичувальної пенсійної системи (другого рівня) та визначає умови участі недержавних пенсійних фондів на другому рівні [1]. Зважаючи на те, що зазначені зміни безпосередньо стосуються значної частини населення України, прийняття Закону викликало суспільний резонанс. Ще на етапі розгляду відповідного законопроекту проблеми реформування вітчизняної системи пенсійного забезпечення широко обговорювалися фахівцями різних напрямів – економістами, політологами, правниками, соціологами тощо. Водночас існує нагальна потреба виваженого наукового аналізу пропонованих реформ, їхнього комплексного дослідження та розгляду в широкому суспільно-політичному контексті.

Отже, метою статті є виявлення соціально-правового статусу пенсійної реформи 2011 року в Україні. Відповідно, *об'єктом* дослідження постають законодавчі зміни в галузі пенсійного забезпечення в Україні, що набули чинності з прийняттям зазначеного Закону. Релевантним методологічним підходом для комплексного дослідження обраної теми є філософсько-правовий підхід, що, з одного боку, пропонує цілісне бачення правової реформи, дає змогу співвіднести юридичну сферу з політичною та соціальною в широкому світоглядному контексті, а з іншого – позбавлений догматизму та монологічності.

Проблеми реформування української законодавчої системи загалом й окремих її складових активно досліджували вітчизняні науковці, зокрема: С. Бобровник [2], М. Братасюк [3], М. Козюбра [4], Л. Луць [5], Н. Оніщенко [6], В. Селіванов [7] та ін. Водночас наукові дослідження зазначених авторів мають теоретичний характер обґрунтування необхідності радикальних змін та констатації неефективності вже здійснених перетворень. Натомість, роботи більш прикладного спрямування ґрунтуються на аналізі окремих аспектів правових реформ, уникаючи системного аналізу. Автор цієї статті має на меті поєднати конкретно-емпіричні дані (зокрема, економічного та геополітичного характеру) з комплексним теоретико-правовим підходом.

У досліджуваному контексті, насамперед, необхідно виявити, наскільки правомірним є розгляд пенсійної реформи як правової. Для з'ясування цього питання доцільно встановити сутність і природу права.

Сутність права можна розглядати в декларативно-догматичному (у теорії держави та права) та критично-поліваріантному (у філософії права) аспектах. Перший підхід тяжіє до *етатизму*, міцно поєднуючи право й державу та, фактично, зводячи право до його нормативних, позитивованих форм (закону), дотримання яких гарантовано державним

примусом. У межах зазначеної парадигми досліджуване питання визначається критерієм *легальності* та може бути замінено еквівалентним: чи було в такому разі дотримано встановленого законом порядку прийняття, затвердження та оприлюднення правових норм? На розгляд Верховної Ради України було внесено відповідний законопроект, який був прийнятий у другому читанні 8 липня 2011 р., додатково 6 вересня 2011 р. було проголосовано п'ять поправок, а 9 вересня 2011 р. Закон підписав Президент України. Незважаючи на певні спекуляції в засобах масової інформації щодо порушення процедури, в цілому зазначений Закон відповідає критерію легальності. Проте розгляд пенсійної реформи крізь зазначену методологічну призму є недостатнім, оскільки легістський підхід не містить ідеї референції, еталону, якому має відповідати певна законодавча норма, не виділяє проєктивний, належнісний план правової сфери.

Важливим аспектом нормативізму є акцент на *узгодженості, взаємній скоординованості* правових норм різного рівня. Прийняття Закону України "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи" (№ 3668-VI) супроводжувалося внесенням змін до 22 законів України, які стосуються зазначеної проблематики, що є свідченням дотримання відповідної вимоги. Отже, вимоги, що висуваються до нормативно-правових актів з боку легістської парадигми, є суттєвими та обов'язковими до виконання.

Неопозитивізм кельзенівського штибу, на відміну від інших варіантів нормативізму, містить ідею референції, але всередині позитивного права, тобто пропонує співвідносити конкретну законодавчу норму не із зовнішніми щодо права ідеалами, а з так званою основною нормою права. Такою нормою на рівні правової системи окремої країни правомірно розглядати Конституцію. У такому контексті питання "чи є пенсійна реформа – 2011 правовою?" замінюється питанням "чи є вона конституційною?". Згідно зі ст. 1 Конституції України, Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [8]. Кожен із прийменників може бути інтерпретований у критичному значенні: пенсійна реформа, ініційована МВФ та активно лобіюється в засобах масової інформації USAID – установою уряду США (заувага щодо суверенності), не отримала схвалення з боку українського суспільства (заувага щодо демократії), потенційно погіршує рівень життя громадян (заувага щодо соціальної держави). Стаття 48 Конституції України проголошує: "Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї, що включає харчування, одяг, житло" [8]. Очевидно, що обмеження щомісячних надходжень до родинного бюджету негативно позначається на життєвому рівні родини, що ускладнює виконання зазначеної статті Конституції України.

Якщо вийти за межі національної правової системи, питання взаємної скоординованості правових норм може бути артикульоване

як питання *відповідності* ратифікованим міжнародним правовим актам, що, зокрема, частково виводить нас у сферу юснатуралізму, зважаючи на позитивацію принципів природного права в низці міжнародних документів (Загальна декларація прав людини (1948), Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966), "Заключний акт" Гельсінкської Угоди (1975) та ін.).

З позицій юснатуралізму, позитивне право слід оцінювати в контексті відповідності певній "ідеї права", що може бути операціоналізоване через певні аксіологічні процедури – через введення критеріїв відповідності певним цінностям, ключовою з яких є *справедливість* (чи є законодавчі нововведення справедливими?). Таку постановку питання експлуатують у різних публічних дискурсах: від розмов у громадському транспорті до політичних ток-шоу в мас-медіа, доводячи лише одне – універсальних критеріїв справедливості не існує, тож такі дискусії зазвичай виконують функцію або психологічної розрядки, або ідеологічної маніпуляції, а в теоретичному ракурсі заводять у глухий кут.

Достатньо цікавим є *соціоцентричний підхід* (юридична соціологія), який розглядає право як заснований на соціально визнаних і загальнообов'язкових нормах порядок відносин, учасники якого мають взаємозумовлені правомочності й обов'язки [9, с. 76]. Іншими словами, певна норма може бути визнана правовою за умов, якщо вона, по-перше, наділяє соціальних суб'єктів взаємозумовленими (корелятивними) правами та обов'язками, а по-друге, є соціально визнаною. Отже, у такій редакції питання, що фігурує в назві, трансформується в таке: чи є пенсійна реформа *легітимною*? Очевидно, що вона не відповідає другому критерієві (відсутнє соціальне визнання), а отже, не є актуально легітимною. Проте важливим є питання, чи є вона *потенційно* легітимною, чи можливе її соціальне визнання, нехай навіть суттєво відтерміноване? Суспільна легітимація можлива лише за умов соціально-економічної *виправданості, ефективності* нововведень. На нашу думку, це найважливіший ракурс розглядуваної проблеми, який виводить нас із суто теоретичної сфери до соціально-економічного праксису.

На підтримку нововведень зазвичай наводяться такі аргументи. Насамперед, протягом декількох останніх років спостерігається значний дефіцит бюджету Пенсійного фонду, що позначається на загальному дефіциті державного бюджету України [10]. Покриття дефіциту Пенсійного фонду з держбюджету не є обов'язковою практикою. Наприклад, у США в Законі про солідарну систему пенсійного забезпечення зазначено, що пенсійні виплати не можуть перевищувати за обсягом надходження пенсійних внесків до системи, а отже, дефіцит є апіорі неможливим. В Україні ж дефіцит

Пенсійного фонду компенсується з держбюджету, що закріплено в чинному законодавстві та пояснюється специфікою державного пенсійного забезпечення: фактично, виплати з Пенсійного фонду є безальтернативним (єдиним) джерелом коштів для переважної більшості пенсіонерів. Відповідно, невиклати (навіть часткові) з Пенсійного фонду ставлять під загрозу виживання населення.

Сьогодні в Україні на 13,7 млн пенсіонерів припадає 14 млн громадян, які працюють [10]. Ученими підраховано, що для забезпечення нормального рівня життя пенсіонера його дохід має становити близько 2/3 його попереднього заробітку (так звана *адекватна пенсія*). Для цього на одного пенсіонера має припадати мінімум дві-три особи, які працюють. Сьогодні Пенсійний фонд України може бездефіцитно забезпечити рівень пенсій не більше ніж 40 % попереднього заробітку нинішніх пенсіонерів.

Усе це створює соціальне напруження в українському суспільстві на тлі складної економічної ситуації, коли через тінізацію економіки понад половину заробітної платні українці отримують "у конвертах", значна частина працівників не є офіційно працевлаштованими, 5–7 млн українців працюють за кордоном тощо. При цьому збільшення податкового тиску на тих, хто працює та сплачує податки, може призвести до зворотного ефекту: за кривою Лафера, надмірне підвищення податкової ставки може призвести до суттєвого зменшення податкових надходжень.

Таким чином, з точки зору прагматики, необхідність пенсійної реформи зумовлена демографічною та макроекономічною ситуацією. Водночас така констатація не визначає напрям змін. То чи є пропонувані зміни виходом зі складної ситуації, що склалася?

Запропоновано введення багаторівневої системи пенсійного забезпечення, доповнення існуючої солідарної системи накопичувальною, коли громадяни, які працюють, не лише фактично віддають кошти на утримання тих, хто не працює, а й відкладають кошти на майбутні пенсійні виплати [9]. Причому третій рівень пенсійного забезпечення – добровільні пенсійні депозити громадян у банки та інші фінансові установи – упроваджено достатньо давно, але він не має значного попиту. Очікується, що введення другого рівня – обов'язкових пенсійних внесків – підвищить довіру громадян і пожвавить пенсійне забезпечення третього рівня [11; 12]. При цьому варто враховувати історичну пам'ять і психологічні чинники. Покоління, яке втратило накопичення на внесках в Ощадбанкові СРСР (так званих "книжках") й отримало мізерні компенсації, навряд чи виховало своїх дітей у довірі до державних програм тривалого терміну дії.

Іншим гострим питанням постає чинник корумпованості. З одного боку, ризики щодо збереження та примноження пенсійних коштів перекладаються з держави на приватних осіб, з іншого – останні позбавлені реальних можливостей контролю над ситуацією. В офіційних

документах зазначено, що функціонування другого рівня пенсійної системи повинно підлягати постійному моніторингу, і для цього має бути створений спеціальний апарат контролю (координаційні комітети в Уряді України). Водночас неочевидна абсолютна незаангажованість співробітників цього апарату. Так, у звітах USAID наголошено, що в Чилі, Польщі, Угорщині та Великій Британії залучення недержавних пенсійних фондів було неетичним [11]. Крім того, його утримання забезпечують платники податків. Підраховано, що навіть несуттєве збільшення цих витрат багатократно зменшує майбутню пенсію. Наприклад, підвищення адміністративних видатків на управління НПФ на 1 % активів зменшує майбутню пенсію на 22 % [11].

Зважаючи на те, що пенсійні кошти – це так звані “довгі гроші”, для того, щоб сьогоднішні внески гарантували майбутні пенсії, їх слід ефективно інвестувати таким чином, щоб отриманий прибуток компенсував і адміністративні витрати, і коефіцієнт інфляції. Виникають питання щодо існування ефективних фінансових інструментів. З одного боку, вітчизняний фондовий ринок наразі є недостатньо розвиненим для виконання зазначених умов, з іншого – чинна нормативно-правова база забороняє інвестування зазначених коштів у закордонні фінансові інструменти. Отже, спостерігаємо патову економічну ситуацію, що з високим ступенем ймовірності провокує до вкладання пенсійних коштів у державні проекти.

Водночас варто врахувати досвід інших країн. На тлі світової економічної кризи низка країн відмовляється (принаймні суттєво обмежує) від пенсійного забезпечення другого рівня. Так, у Румунії та країнах Прибалтики частину коштів із пенсійної системи другого рівня було переведено до першого для забезпечення мінімальних виплат із солідарної системи. А Угорщина до кінця 2011 р. загалом призупинила внесення податкових виплат другого рівня, і сьогодні 97 % платників податків зможуть претендувати лише на пенсію з першого рівня [11].

Таким чином, реформування вітчизняної пенсійної системи має на меті розв’язання важливих економічних проблем, що можливо за умови вирішення соціально-політичних питань, нерозривно з ними пов’язаних: тінізація економіки, низький рівень довіри до влади, корупція, світова економічна криза, нерозвинений фондовий ринок, суперечливе законодавство. Питання “чи є пенсійна реформа-2011 правовою?”, відповідно до ключових філософсько-правових традицій, може бути переформульоване на: “чи є пенсійна реформа-2011 легальною?”, “чи є пенсійна реформа-2011 конституційною?”, “чи є пенсійна реформа-2011 справедливою?” та “чи є пенсійна реформа-2011 легітимною?”. Найважливішим з перелічених видається останнє питання, адже саме суспільне визнання вводить мертву “букву” закону до сфери “живого права” (О. Ерліх). Не заперечуючи очевидної актуальної нелегітимності законодавчих нововведень у сфері пенсійного забезпечення, пропонуємо сконцентрувати

дослідницький інтерес на потенційній легітимності, зокрема, на критерії соціальної прагматики. При цьому прагматику можна розглядати на макрорівні (де критерієм постає стабілізація макроекономічної та соціальної ситуації) та на макрорівні (підвищення рівня життя пересічних громадян). Відповідно, зазначене питання набуває свого найгострішого формулювання – “чи є пенсійна реформа-2011 виправданою та потенційно ефективною?”, причому його позитивне тлумачення викликає низку застерег (від досвіду інших країн до вітчизняної ментальної та економіко-політичної специфіки).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3668-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 71. – Ст. 2667.
2. Бобровник С. Правова система / С. Бобровник // Міжнародна поліцейська енциклопедія. – К., 2003.
3. Братасюк М. Г. Філософія права : [навч. посіб.] / Братасюк М. Г. – Тернопіль : Астон, 2006. – 344 с.
4. Козюбра М. І. Принцип верховенства права в конституційному правосудді / М. І. Козюбра // Закон і бізнес. – 2002. – № 7.
5. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України / Луць Л. А. – К., 2003.
6. Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії / Оніщенко Н. М. – К., 2002.
7. Селіванов В. М. Право і влада в сучасній Україні: методологічні аспекти / Селіванов В. М. – К., 2002.
8. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Поляков А. В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход / Поляков А. В. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 642 с.
10. Тіріпко С. Л. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” / Тіріпко С. Л. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pfu.cv.ua/news1650.php>.
11. Огляд Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” від 8 лип. 2011 р. № 3668-VI, підготовлений спеціалістами Проекту USAID “Розвиток фінансового сектору” (FINREP) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.finrep.kiev.ua>.
12. Мак Таггарт Г. Підвищення пенсійного віку: що раніше, то краще / Г. Мак Таггарт // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pension.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=41&Itemid=148.