

УДК 351

В. М. КОРАБЛЬОВА

**ПЕНСІЙНА РЕФОРМА – 2011 ЯК ПОЛІТИЧНИЙ ПРОЕКТ:  
ДО ПИТАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ЛЕГІТИМНОСТІ**

*Розглянуто геополітичні та соціально-економічні підгрунття законодавчих змін у галузі пенсійного забезпечення в Україні крізь призму їх конституційності, легальності та легітимності. Висвітлено проблеми, виходячи з української соціально-економічної кон'юнктури та досвіду інших країн.*

**Ключові слова:** пенсійна реформа, політичний проект, легальність, актуальна легітимність, потенційна легітимність, соціальна прагматика.

*The juridical status of legislative changes in the pension system of Ukraine is considered through the prism of their constitutionality, legality and legitimacy. The problematic aspects are highlighted grounding on Ukrainian social and economic conditions and other countries experience.*

**Key words:** pension reform, constitutionality, legality, actual legitimacy, potential legitimacy, social pragmatics.

1 жовтня 2011 р. набув чинності Закон України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”, 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 [2]. Зважаючи на те, що зазначені зміни прямо стосуються значної частини населення України, прийняття Закону викликало істотний суспільний резонанс. Ще на етапі розгляду відповідного законопроекту проблеми реформування вітчизняної системи пенсійного забезпечення широко обговорювалися фахівцями різних напрямів – економістами, політологами, правниками, соціологами тощо. Проте існує нагальна потреба виваженого наукового аналізу пропонуваніх реформ, їхнього комплексного дослідження та розгляду в широкому суспільно-політичному контексті.

Отже, метою даної статті є розгляд пенсійної реформи 2011 р. в Україні як політичного проекту, позбавленого актуальної легітимності, та висвітлення можливих шляхів її здобуття.

Проблеми реформування української законодавчої системи в цілому та окремих її складових активно досліджуються в працях таких вітчизняних науковців, як С. Бобровник, М. Братасюк, М. Козюбра, Л. Луць, Н. Оніщенко, В. Селіванов та ін. Разом із тим, зазначені роботи тяжіють до теоретичного обґрунтування необхідності радикальних змін і констатації неефективності вже

здійснених перетворень. Натомість, роботи більш прикладного спрямування ґрунтуються на аналізі окремих аспектів правових реформ, уникаючи системного аналізу. Метою даної роботи є поєднання конкретно-емпіричних даних (зокрема, економічного та геополітичного характеру) з комплексним теоретико-правовим підходом.

У даному контексті видається важливим, насамперед, виявити, наскільки правомірні претензії щодо розгляд пенсійної реформи як правової. Подібна постановка питання акцентує на сутності та природі права, адже прояснення наріжних понять є запорукою плідної (та й, узагалі, коректної) дискусії.

Сутність права може розглядатися декларативно-догматично (у теорії держави та права) та критично-поліваріантно (у філософії права). Перший підхід тяжіє до етатизму, міцно поєднуючи право та державу та, фактично, зводячи право до його нормативних, позитивованих форм (закону), дотримання яких гарантується державним примусом. У межах зазначеної парадигми питання, винесене в назву матеріалу, вимірюється критерієм легальності та може бути замінене еквівалентним: чи було в даному разі дотримано встановленого законом порядку прийняття, затвердження та оприлюднення правових норм. Верховній Раді України на розгляд було внесено відповідний законопроект, який був прийнятий у другому читанні 08.07.2011 р., додатково 06.09.2011 р. було проголосовано п'ять поправок, а 09.09.2011 р. Закон був підписаний Президентом України. Отже, незважаючи на певні спекуляції у ЗМІ щодо порушення процедури, в цілому, зазначений Закон відповідає критерію легальності. Утім, оскільки легістський підхід не містить ідеї референції, еталону, якому має відповідати певна законодавча норма, не виділяє проєктивний, план правової сфери, то розгляд пенсійної реформи крізь дану методологічну призму є недостатнім, адже констатується виключно наявне, а не належне.

Важливим моментом 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, дотичних до зазначеної проблематики, що є свідченням дотримання даної вимоги. Отже, у цілому, вимоги, що висуваються до нормативно-правових актів з боку легістської парадигми, вважаються суттєвими та обов'язковими до виконання, що є свідченням панування даного підходу в правничій царині.

Окремої уваги вартий неопозитивізм кельзенівського штибу, який, 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. В якості такої норми на рівні правової системи окремої країни правомірно розглядати Конституцію. У такій версії 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 [1]. Кожен із прикметників може бути інтерпретований у критичному ключі: пенсійна реформа була ініційована МВФ та активно лобіюється у ЗМІ USAID – установою уряду США (заувага щодо суверенності), зустріла з боку українського народу (заувага щодо демократії), потенційно погіршує рівень життя громадян (заувага щодо соціальної держави). У ст. 48 Конституції України йдеться таке: “кожен має право на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім’ї, що включає харчування, одяг, житло” [Там же]. Очевидно, що обмеження щомісячних надходжень до родинного бюджету негативно позначається на життєвому рівні родини, що проблематизує 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 царину 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 точки зору юснатуралізму, позитивне право має оцінюватися в контексті відповідності певній “ідеї права”, що може бути операціоналізоване через певні аксіологічні процедури – через уведення критеріїв відповідності певним цінностям, ключовою з яких є справедливість (чи є законодавчі нововведення справедливими). Подібна постановка питання нещадно експлуатується в розмаїтих 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 видається соціоцентричний підхід (юридична соціологія), який розглядає право як заснований на соціально визнаних і загальнообов’язкових нормах порядок відносин, учасники якого мають взаємообумовлені правомочності і обов’язки. Іншими словами, певна норма може бути визнана правовою за умов, якщо вона, по-перше, наділяє соціальних суб’єктів взаємообумовленими (корелятивними) правами та обов’язками, а по-друге, є соціально визнаною. Отже, в такій редакції питання, що фігурує в назві, трансформується в таке: чи є пенсійна реформа легітимною. Очевидно, що вона не відповідає другому критерію (відсутнє соціальне визнання), тож не є актуально легітимною, та важливе питання тут – 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. Видається, що це найважливіший ракурс розглядуваної проблеми, який виводить нас із суто теоретичної царини до сфери 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 [6]. Варто зауважити, що покриття дефіциту Пенсійного фонду з держбюджету не є обов'язковою практикою. Наприклад, у США в законі про солідарну систему пенсійного забезпечення зазначається, що пенсійні виплати не можуть перевищувати за обсягом надходження пенсійних внесків до системи, а отже, дефіцит є априорі 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, невиклади (навіть часткові) з Пенсійного фонду ставлять під загрозу виживання населення.

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

Усе це створює надзвичайну соціальну напругу в українському суспільстві не лише по лінії “населення – уряд”, але й між працюючими та пенсіонерами. Усе це відбувається 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 обумовлена демографічною та макроекономічною ситуацією. Разом із тим, подібна констатація не позначає вектор змін. То чи є пропонувані зміни виходом зі складної ситуації, що склалася?

Вважається за доцільне введення багаторівневої системи пенсійного забезпечення, доповнення існуючої солідарної системи накопичувальною, коли працюючі громадяни не лише фактично віддають кошти на утримання тих, хто не працює, але й відкладають кошти на майбутні пенсійні виплати [Там же]. Причому третій рівень пенсійного забезпечення – добровільні

пенсійні депозити громадян у банки та інші фінансові установи – упроваджено достатньо давно, але він не користується значним попитом. Очікується, що введення другого рівня – обов’язкових пенсійних внесків – підвищить довіру громадян і пожвавить і пенсійне забезпечення третього рівня [3; 4]. Тут варто враховувати історичну пам’ять та психологічні чинники. Видається сумнівним, що нація, яка протягом лише ХХ ст. пережила багаторазові “розриви” в історії, повне “обнуління” будь-яких державних зобов’язань, буде схильною до подібних довготермінових проектів. Покоління, яке втратило накопичення на внесках в Ощадбанкові СРСР й отримало мізерні компенсації, навряд чи виховало своїх дітей у довірі до державних програм тривалого терміну дії.

Іншим гострим питанням є корупованість. 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 зазначається, що функціонування другого рівня пенсійної системи повинно підлягати постійному моніторингу, і для цього має бути створено спеціальний апарат контролю (координаційні комітети в Уряді України). Разом із тим, неочевидна абсолютна незаангажованість співробітників даного апарату. Наприклад, у звітах USAID наголошується, що в Чилі, Польщі, Угорщині та Великій Британії залучення недержавних пенсійних фондів було неетичним [4]. Крім того, витрати на його утримання так само лягають на плечі платників податків. Підраховано, що навіть несуттєве збільшення цих витрат багатократно зменшує майбутню пенсію. Скажімо, підвищення адміністративних видатків на управління НПФ на 1 % активів зменшує майбутню пенсію на 22 % [Там же].

Зважаючи на те, що пенсійні кошти – це так звані “довгі гроші”, для того, щоб сьогоднішні внески гарантували майбутні пенсії, їх треба 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.

Нарешті, варто врахувати досвід інших країн. На тлі світової економічної кризи низка країн відмовляється (чи, 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 задля забезпечення мінімальних виплат із солідарної системи. А Угорщина до кінця 2011 р. взагалі призупинила внесення податкових виплат другого рівня, і тепер 97 % платників податків зможуть претендувати лише на пенсію з першого рівня [Там же].

Підбиваючи підсумки, варто зазначити, що реформування вітчизняної пенсійної системи має на меті розв'язання важливих економічних проблем, утім, конкретні заходи показують більшу кількість соціально-політичних проблем, 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: 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 наведеного 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, що виводить нас 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 наштовхується на низку застережень (від досвіду інших країн до вітчизняної ментальної та економіко-політичної специфіки).

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.
2. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3668-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 71. – Ст. 2667.
3. *МакТаггарт Г.* Підвищення пенсійного віку: що раніше, то краще / Г. МакТаггарт // Уряд. кур'єр. – 2001. – № 65. – Режим доступу : URL : [http://pension.kiev.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=41&Itemid=148](http://pension.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=41&Itemid=148).
4. Огляд Закону України від 8 липня 2011 р. № 3668-VI “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”, підготовлений спеціалістами Проекту USAID “Розвиток фінансового сектору” (FINREP). – Режим доступу : URL : <http://www.finrep.kiev.ua>.
5. *Поляков А. В.* Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход / А. В. Поляков. – СПб. : Юрид. центр “Пресс”, 2003. – 642 с.
6. *Тігінко С. Л.* Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”. – Режим доступу : URL : <http://pfu.cv.ua/news1650.php>.