

УДК 349.2

ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ ПЕНСИОННОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ НАСТОЯЩЕГО: НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Марина МИЦАЙ,

соискатель кафедры муниципального права
и административно-правовых дисциплин
Учебно-научного института права имени Иоанникия Малиновского
Национального университета «Острожская академия»

АННОТАЦИЯ

В статье исследуются ключевые научно-теоретические вопросы источников пенсионного права через призму настоящего. Акцентировано на особенностях современного состояния источников пенсионного права, взаимодействия с декларированной в государстве стратегией проведения пенсионной реформы. Отмечена тенденция законодательного регулирования отношений по пенсионному обеспечению. Исследованы доктринальные подходы к пониманию источников пенсионного права. Определены особенности источников пенсионного права, отмечена важность разработки и утверждения Пенсионного кодекса Украины. Сделаны выводы и внесены предложения, определены тенденции развития.

Ключевые слова: пенсия, пенсионное обеспечение, пенсионная реформа, источники пенсионного права, пенсионное законодательство, законы, Пенсионный кодекс.

CONCEPTS, FEATURES AND SYSTEM OF SOURCES OF PENSION LAW IN THE PRESENT: SCIENTIFIC AND THEORETICAL ASPECT

Marina MYTSAI,

Competitor of the Department of Municipal Law and Administrative-Legal Disciplines Educational and Scientific
of I. Malynovskyi Institute of Law of National University of Ostroh Academy

SUMMARY

The article explores the key scientific and theoretical issues of sources of pension law through the prism of the present. It focuses on the peculiarities of the current state of the sources of pension law, interaction with the strategy of pension reform, declared in the state. The tendency of legislative regulation of relations on pension provision is noted. The doctrinal approaches to understanding the sources of pension law are explored. The peculiarities of the sources of the pension law are determined, the importance of the development and approval of the Pension Code of Ukraine is noted. Conclusions and proposals have been made, development tendencies have been determined.

Key words: pension, pension provision, pension reform, sources of pension law, pension legislation, laws, pension code.

REZUMAT

Acest articol explorează principalele chestiuni științifice și teoretice ale surselor legii pensiilor prin prisma prezentului. Ea se concentrează asupra caracteristicilor stadiului actual al surselor legii pensiilor, interacțiunii cu strategia declarată în stat pentru implementarea reformei sistemului de pensii. Se remarcă tendința de reglementare legislativă a relațiilor cu privire la asigurarea pensiilor. Sunt explorate abordările doctrinale privind înțelegerea surselor legii pensiilor. Se determină particularitățile surselor legii pensiilor, se notează importanța dezvoltării și aprobării codului de pensii al Ucrainei. Au fost făcute concluzii și propuneri, tendințele de dezvoltare au fost determinate.

Cuvinte cheie: pensie, pensie, reforma sistemului de pensii, surse de lege a pensiilor, legislație în domeniul pensiilor, legi, cod de pensie.

Постановка проблемы. Утверждение Украины как демократического, социального и правового государства на основе признания и гарантирования принципа верховенства права, развития гражданского общества предусматривает организацию и проведение системных социальных реформ, среди которых важное место должна занять пенсионная реформа [1, с. 17–21; 2, с. 17–28; 3, с. 41–45]. Актуальность организации и проведения комплексной пенсионной реформы вызвана рядом внешних и внутренних вызовов, связанных, прежде всего, с фрагментарностью предыдущих пенсионных реформ, острой тенденцией к росту численности людей пожилого возраста, инвалидов, неэффективностью солидарной системы пенсионного страхова-

ния, низким уровнем пенсионного обеспечения и тому подобное, тем более что значительная часть государств имеет положительный опыт проведения пенсионных реформ, в том числе через внедрение от трех- до пятиуровневых моделей пенсионного обеспечения [4].

Актуальность темы исследования. Конституционно-правовая концепция пенсионной реформы в условиях социального и правового государства должна носить «человекоцентричный» характер, что обусловлено обеспечением реальных механизмов реализации, обеспечением и правовой охраной права на пенсионное обеспечение и других тесно связанных с ним прав. Важно подчеркнуть, что, согласно Конституции Украины, «права и свободы

человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства», «утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства» (ст. 3). Также Основной Закон Украины предусматривает, что «граждане имеют право на социальную защиту, включающее право на обеспечение их в случае полной, частичной или временной потери трудоспособности, потери кормильца, безработицы по независящим от них обстоятельствам, а также в старости и в других случаях, предусмотренных законом» (ч. 1 ст. 46) [5]. Поэтому одним из приоритетных шагов на пути проведения пенсионной реформы является необходимость переосмысления правового обеспечения этих процессов, сущности, признаков и системы источников пенсионного права.

Ключевая роль источников пенсионного права в контексте пенсионной реформы заключается в следующем: 1) направлены на надлежащее законодательное обеспечение пенсионной реформы; 2) включают всю систему нормативно-правовых актов по пенсионному обеспечению; 3) направлены на эффективное правовое регулирование пенсионных отношений; 4) направлены на формирование действенных, эффективных и доступных механизмов реализации, обеспечения, правовой охраны права на пенсионное обеспечение и других связанных с ним прав.

Состояние исследования. С правовой точки зрения источники пенсионного права как одна из самых важных составляющих системы источников права социального обеспечения является достаточно сложным правовым явлением. Это связано с тем, что источники пенсионного права, по сути, отражают динамику правового регулирования отношений пенсионного обеспечения. В то же время, несмотря на то, что государством неоднократно предлагались шаги по пути реформирования источников пенсионного права, они являются достаточно уязвимым явлением в праве, учитывая следующее: 1) направленные на регулирование отношений по пенсионному обеспечению ситуативного характера (преимущественно отношения в солидарной системе пенсионного обеспечения); 2) не способствуют проведению эффективной пенсионной реформы; 3) имеют сложную и противоречивую структуру; 4) включают ряд законов о пенсионном обеспечении, которые имеют противоречивый характер; 5) доминирующая роль принадлежит подзаконным нормативно-правовым актам, которые не всегда доступны, прежде всего, для правомочных лиц в пенсионных правоотношениях; 6) содержат достаточно сложные механизмы реализации, обеспечения и правовой охраны права на пенсионное обеспечение и других связанных с ним прав; 7) в полной мере не подлежат государственному надзору для контроля; 8) в полной мере не подлежат конституционному, в том числе судебному, контролю.

В юридической литературе указанная проблематика частично рассматривалась в трудах таких ученых-юристов, как В. Андреев, Н. Болотина, С. Вавженчук, В. Венедиктов, С. Венедиктов, С. Вишневецкая, Т. Герасимов, И. Зуб, И. Жигалкин, М. Иншин, В. Костюк, С. Лукаш, А. Мацюк, В. Мельник, П. Пилипенко, С. Попов, С. Прилипко, А. Процевский, С. Синчук, Б. Сташків, А. Тищенко, Н. Хуторян, И. Чаньшев, М. Шумило, Л. Шумная, В. Щербина, А. Ярошенко и др. В контексте исследуемой темы следует подчеркнуть, что научные работы этих и других исследователей имеют ключевое значение для развития системы источников пенсионного права, повышения их эффективности, действенности и доступности. В то же время, учитывая современные тенденции необходимости организации и проведения комплексной пенсионной реформы, повышения эффективности права на пенсионное обеспечение и других тесно связанных с ним

прав, проблематика по совершенствованию источников пенсионного права становится все более актуальной и ключевой по отношению к утверждению нашего государства как социальной и правовой.

Целью и задачей статьи является научно-теоретическое исследование сущности, признаков и тенденций источников пенсионного права в современных условиях.

Изложение основного материала. Следует отметить, что научно-правовые представления об источниках пенсионного права связаны с теоретико-правовыми подходами к категории «источники права». В свое время известный советский теоретик права С. Алексеев отмечал, что нормативные акты являются формой права, потому что они выполняют функцию правовых источников, т.е. актов правотворчества. Также ученый акцентировал внимание на том, что нормативный акт как форма права в практической жизни для лиц, применяющих или изучающих право, является фактическим источником; нормативный акт – источник, из которого люди получают сведения о правовых нормах [6, с. 442]. М. Козюбра и другие ученые подчеркивают, что «для представителей естественно-правовой доктрины источниками права являются естественные, неотчуждаемые права человека, а сторонники социологической юриспруденции источником права признают типизированные взаимоотношения между общественными союзами, которые предшествуют появлению правовой нормы» [7, с. 152]. Поэтому ученые подчеркивают, что источники права в формальном смысле следует рассматривать как способ внешнего выражения содержания правовых норм, своеобразный «резервуар», из которого субъекты правоприменения черпают соответствующие нормы (правила) для решения дела [7, с. 153]. Позиция указанных ученых-юристов заслуживает внимания, однако несколько сложно согласиться с тем, что источники права выступают «в качестве способа внешнего выражения содержания правовых норм», поскольку способ выражается через призму нормотворческого процесса.

Профессоры А. Зайчук, А. Заяц, А. Копыленко, Н. Онищенко и другие ученые-юристы указывают на то, что понятие «источник права» рассматривается через призму нескольких аспектов, а именно: 1) как источник возникновения права как социальной категории; 2) в генетическом смысле как условия формирования права, то есть факторы правотворчества и общечеловеческие ценности, которые непосредственно влияют на процесс формирования и функционирования права; 3) в юридическом смысле как способ внешнего проявления права; 4) как деятельность субъектов общественных отношений, в результате которой реализуются их потребности и удовлетворяются интересы [8, с. 334–335].

В юридической литературе до сущностных признаков источников права относят следующие: «публичность – источники права, которые создаются субъектами правотворчества и действуют в отношении всех лиц, находящихся под юрисдикцией государства; формализованный характер – источники права представляют собой соответствующим образом оформленные или признанные нормативные правовые акты; иерархичность – источники права образуют определенную иерархию по юридической силе, располагаются в порядке последовательного уменьшения последней; непосредственная связь с государством – источники права принимаются от имени государства или с его разрешения, санкционируются им, их реализация обеспечивается с помощью системы государственных гарантий и санкций» [9, с. 13]. С таким подходом вполне можно согласиться, учитывая то, что формирование системы источников права связано с выполнением государством возложенных на него задач, функций и полномочий. При

этом Н. Пархоменко отмечает, что «выяснение основных признаков источников права позволило определить понятие последних в формально-юридическом смысле, а именно: источники права – это обязательные к исполнению акты уполномоченных субъектов права, содержащие нормы права в письменной форме, а также акты волеизъявления властных субъектов, являются неписаными нормативными фактами, на основе которых (актов) возникают, изменяются и прекращаются отношения» [9, с. 13].

Подобные научные подходы применяются в доктрине трудового права и права социального обеспечения. А. Ярошенко, исследуя источники трудового права, уместно отмечает, что в формальном смысле в них включается весь массив общеизвестных и внутреннеструктурированных форм установления и выражения нормотворческими органами общеобязательных правил, регламентирующих трудовые и связанные с ними иные отношения, а в материальном смысле источники проявляются в тех отношениях, что составляют предмет трудового права [10, с. 23–24]. Подобную точку зрения высказывают и другие ученые-юристы [11, с. 6–10].

Профессора С. Прилипко и Я. Ярошенко отмечают, что источники права социального обеспечения в формальном аспекте – это совокупность общеизвестных и внутреннеструктурированных форм установления и выражения нормотворческими органами общеобязательных правил поведения, регулирующих отношения по социальному обеспечению, тогда как в материальном аспекте источники права социального обеспечения проявляются через отношения, которые составляют предмет этой отрасли права [12, с. 106].

С правовой точки зрения указанные и другие правовые подходы влияют на понимание источников пенсионного права. В юридической литературе отмечается, что серьезным недостатком современной пенсионной системы является чрезмерное количество пенсионного законодательства, которое остается при этом еще и несовершенным. Кроме того, отмечается, что сегодня в Украине происходит формирование национальной системы пенсионного обеспечения, в связи с чем осуществляется реформирование пенсионных правоотношений [13, с. 106–107]. В юридической литературе употребляется понятие «источники пенсионного обеспечения». Под источником пенсионного обеспечения понимают способы (формы) выражения норм права, принимаемых компетентными органами государственной власти и предназначенных для регулирования отношений в области пенсионного обеспечения нетрудоспособных граждан. В то же время ученые выделяют ряд особенностей источников пенсионного обеспечения, а именно: а) большинство нормативных актов являются общегосударственными, принимаются соответствующими государственными органами; следует сказать, что почти все они имеют правоустанавливающий (материальный или процедурный) характер; б) наличие в системе источников пенсионного права (наряду с общими централизованными нормативными актами) нормативных актов, имеющих характер локальных; в) для источников пенсионного обеспечения еще не характерен высокий уровень систематизации [14, с. 16].

С правовой точки зрения источники пенсионного права являются объективным и закономерным измерением результативности и эффективности нормотворчества в сфере пенсионного обеспечения. При этом они выступают внешним выражением и формой существования норм пенсионного права. Безусловно, особая роль в формировании системы источников пенсионного права принадлежит органам государственной власти. Во-первых, органы государственной власти, согласно собственным полно-

мочиям, призваны формировать и развивать пенсионное законодательство. Во-вторых, органы государственной власти организуют и направляют осуществление пенсионной реформы через призму принятия отдельных законов о пенсионном обеспечении [15; 16; 17; 18; 19; 20]. В этом контексте парламент выполняет законодательное регулирование отношений по пенсионному обеспечению. Соответствующие нормы, закрепленные на основании Закона Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» (далее – Закон), который разработан в соответствии с Конституцией Украины и Основами законодательства Украины об общеобязательном государственном социальном страховании, определяют принципы, основы и механизмы функционирования системы общеобязательного государственного пенсионного страхования, назначения, перерасчеты и выплаты пенсий, предоставление социальных услуг из средств пенсионного фонда, которые формируются за счет страховых взносов работодателей, бюджетных и других источников, предусмотренных настоящим Законом, а также регулируют порядок формирования Накопительного пенсионного фонда и финансирование за счет его средств расходов на оплату договоров страхования пожизненных пенсий или одноразовых выплат застрахованным лицам, членам их семей и другим лицам, предусмотренным настоящим Законом. Этим Законом (ст. ст. 4, 5) предусмотрено, что исключительно законами о пенсионном обеспечении определяются виды пенсионного обеспечения; условия участия в пенсионной системе или ее уровнях; пенсионный возраст для мужчин и женщин, при достижении которого лицо имеет право на получение пенсионных выплат; источники формирования средств, направляемых на пенсионное обеспечение; условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения; организация и порядок осуществления управления в системе пенсионного обеспечения. Кроме того, исключительно законом определяются принципы и структура системы общеобязательного государственного пенсионного страхования; круг лиц, подлежащих общеобязательному государственному пенсионному страхованию; виды пенсионных выплат; условия приобретения права и порядок определения размеров пенсионных выплат; пенсионный возраст мужчин и женщин, при достижении которого лицо имеет право на назначение пенсии по возрасту; минимальный размер пенсии по возрасту; порядок осуществления пенсионных выплат по общеобязательному государственному пенсионному страхованию; порядок использования средств Пенсионного фонда и накопительной системы пенсионного страхования; организация и порядок осуществления управления в системе общеобязательного государственного пенсионного страхования. Справедливым будет отметить, что направленность правового регулирования отношений по пенсионному обеспечению через призму законодательного регулирования заслуживает поддержки. Однако из-за ситуативности и фрагментарности реформаторских шагов, что не позволяет системно реформировать пенсионное обеспечение, перед нашим государством стоит задача по организации очередной пенсионной реформы. В-третьих, особое место в системе источников пенсионного права занимает закон о Государственном бюджете на соответствующий год. Ведь, кроме расходов, направленных на поддержку бюджета Пенсионного фонда Украины, выплату пенсий отдельным категориям пенсионеров, этим Законом определяется минимальный размер пенсии (зависимый от размера прожиточного минимума для лиц, утративших трудоспособность). Согласно принятому 22 декабря этого года Верховной Радой Украины Закону Украины «О Государственном бюджете на 2018 год», прожиточный минимум

для лиц, утративших трудоспособность, с 1 января 2018 года составляет 1373 гривны, с 1 июля – 1435 гривен, с 1 декабря – 1497 гривен [21]. Для сравнения, размер минимальной заработной платы в 2018 году составит в месячном размере: с 1 января – 3723 гривны; в почасовом размере: с 1 января – 22,41 гривны. В-четвертых, особое место в системе источников пенсионного права занимают нормативные акты Пенсионного фонда Украины.

Таким образом, источники пенсионного права следует рассматривать в материальном и формально-правовом аспектах. В материальном аспекте источники пенсионного права – это совокупность факторов материального, социального, политического и другого характера, которые влияют на состояние и характер нормотворческой деятельности по пенсионному обеспечению. В формально-правовом аспекте источники пенсионного права – это внешние формы выражения и закрепления норм права, формируются уполномоченными на то субъектами нормотворческой деятельности с целью эффективного правового регулирования отношений по пенсионному обеспечению.

Основными особенностями источников пенсионного права являются следующие: выступают внешней формой выражения и закрепления норм пенсионного права; преимущественно ими выступают нормативно-правовые акты по вопросам пенсионного обеспечения; являются результатом нормотворческой деятельности соответствующих субъектов по пенсионному обеспечению; направлены на правовое регулирование современных отношений по пенсионному обеспечению; определяют механизмы реализации, обеспечения и правовой охраны права на пенсионное обеспечение и других тесно связанных с ним прав; отдельное место занимают международно-правовые акты Международной организации труда; ключевая роль принадлежит законам о пенсионном обеспечении; особое место занимает закон о Государственном бюджете на соответствующий год; важная роль в системе подзаконных нормативно-правовых актов принадлежит нормативным актам Пенсионного фонда Украины; вспомогательное значение имеют локальные нормативные акты о труде; подлежат государственному надзору и общественному контролю; подлежат конституционному и судебному контролю.

Выводы. Учитывая указанное, можем констатировать, что основными тенденциями совершенствования источников пенсионного права являются следующие: 1) формирование новой идеологической основы Национальной стратегии пенсионной реформы на основе консолидации усилий общества и государства; 2) утверждение Национальной стратегии пенсионной реформы на основе консолидации усилий общества и государства; 3) повышение роли законов в правовом регулировании отношений по пенсионному обеспечению; 4) разработка проекта Пенсионного кодекса Украины как результат реализации Национальной стратегии пенсионной реформы; 5) международная социально-правовая экспертиза проекта Пенсионного кодекса, проведение системных общественных и экспертных слушаний; 6) принятие Пенсионного кодекса Украины как результата общественного консенсуса; 7) введение постоянного мониторинга соблюдения права на пенсионное обеспечение и тесно связанных с ним прав; 8) обеспечение эффективного сочетания государственного и негосударственного пенсионного обеспечения, пенсионного страхования, профессионального пенсионного обеспечения; 9) введение действенных механизмов государственного надзора и общественного контроля за соблюдением права на пенсионное обеспечение и тесно связанных с ним прав.

Уместно отметить, что разработка проекта Пенсионного кодекса должна быть логичным и закономерным шагом реализации Национальной стратегии пенсионной реформы и результатом социального компромисса между уполномоченными органами государственной власти и институтами гражданского общества, которые призваны представлять интересы лиц пенсионного возраста, с учетом международных и европейских социальных стандартов, позиции ведущих экспертов, ученых, научных работников, других заинтересованных субъектов, достижений и наработок ведущих школ пенсионного права.

Список использованной литературы:

1. Іншин М.І., Сіроха Д.І. Соціальна держава: сутність і перспективи. Актуальні проблеми соціального права: збірник матеріалів учасників Всеукраїнських соціальних програм (заходів) ВГОІ «Інститут реабілітації та соціальних технологій» у 2014 р. / за загальною редакцією М.І. Іншина, В.Л. Костюка, В.О. Попелюшка. Київ: ПВГОІ «ІР СТ Україна», 2015. С. 17–21.
2. Костюк В.Л. Пенсійне право в умовах сьогодення: науково-теоретичний аспект. Соціальне право. 2017. № 1. С. 17–28.
3. Костюк В.Л. Пенсійне право: проблеми, виклики, становлення. Актуальні проблеми соціального права: збірник матеріалів учасників Всеукраїнських соціальних програм (заходів) ВГОІ «Інститут реабілітації та соціальних технологій» у 2016 р. / за заг. ред. В.Л. Костюка, В.П. Мельника. Київ: ПВГОІ «ІР СТ Україна», 2017. Випуск III. С. 41–46.
4. Пенсійна реформа: спроба № 4. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/07/11/626962>.
5. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: ТК Велби, Проспект, 2008. 576 с.
7. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбра. Київ: Ваїте, 2015. 392 с.
8. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
9. Пирахменко Н.М. Джерела права: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2009. 32 с.
10. Ярошенко О.М. Джерела трудового права України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 42 с.
11. Костюк В.Л. Джерела трудового права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2000. 20 с.
12. Право соціального забезпечення в Україні: підручник / Т.А. Занфірова, М.І. Іншин, С.М. Прилипка та ін.; за заг. ред. Т.А. Занфірової, М.І. Іншина, С.М. Прилипка, О.М. Ярошенка. 2-ге вид., перероб. і доп. Харків: ФІНН, 2012. 640 с.
13. Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні: монографія / Н.М. Хуторян, М.М. Шумило, М.П. Стадник та ін. Київ: Ін Юре, 2012. 540с.
14. Пенсійне забезпечення: навч. посіб. / І.А. Ветухова, Г.О. Яковлева, О.М. Ярошенко; за заг. ред. В.В. Жернакова. Харків: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. 230 с.
15. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1788-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 3. Ст. 10.
16. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-ІV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49–51. Ст. 376.
17. Про заходи законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 8 липня 2011 року

№ 3668-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 12–13. Ст. 82.

18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення: Закон України від 2 березня 2015 року № 213-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 22. Ст. 145.

19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 2. Ст. 25.

20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підвищення пенсій: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2148-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 40–41. Ст. 383.

21. Про Державний бюджет на 2018 рік: Закон України від 22 грудня 2017 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62551.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мицай Марина Алексеевна – соискатель кафедры муниципального права и административно-правовых дисциплин Учебно-научного института права имени Иоанникия Малиновского Национального университета «Острожская академия»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Mytsai Marina Alekseevna – Competitor of the Department of Municipal Law and Administrative-Legal Disciplines Educational and Scientific of I. Malynovskyi Institute of Law of National University of Ostroh Academy

marina5775@ukr.net

