

ОСОБЛИВОСТІ КОДИФІКАЦІЇ ПЕНСІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті досліджуються основні проблеми удосконалення пенсійного законодавства України, аналізуються можливості кодифікації пенсійного законодавства України на сучасному етапі та форма такої систематизації.

Ключові слова: галузь законодавства, кодекс, пенсійне забезпечення, прискорена форма кодифікації, соціальне страхування, пенсійна система, структура нормативно-правового акта.

Гуменюк И. А. Особенности кодификации пенсионного законодательства Украины.

В статье исследуются основные проблемы усовершенствования пенсионного законодательства, анализируются возможности кодификации пенсионного законодательства Украины на современном этапе и формы такой систематизации.

Ключевые слова: отрасль законодательства, кодекс, пенсионное обеспечение, ускоренная форма кодификация, социальное страхование, пенсионная система, структура нормативно-правового акта.

Humeniuk I. O. Peculiar Properties of Codifying Pension Legislation of Ukraine.

The article deals with the main problems of improving pension legislation, analyzes the possibility of codification of the pension legislation of Ukraine at the present stage and form of such systematization.

Keywords: sphere of legislation, codex, pension provision, accelerated form of codification, social security, pension system, the structure of the legal act.

За часів незалежності в нашій країні здійснені три широкомасштабні реформи пенсійної системи, які суттєво вплинули на розвиток всього національного законодавства. Найбільш кардинальні зміни відбулись у законодавстві з питань пенсійного забезпечення. Доцільність та ефективність його новел викликають наукові дискусії та сприяють ситуації, коли у формуванні законодавчих пропозицій щодо правового забезпечення подальшого проведення пенсійної реформи зазначаються діаметрально протилежні ідеї. Ряд законопроектів, зареєстрованих у Верховній Раді України, містять положення, якими пропонують відновити норми пенсійного законодавства, що діяли до прийняття Закону України «Про заходи законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» [1]. Інші проекти законів передбачають подальше здійснення реформування, зокрема запровадження другого рівня пенсійної системи України, та мають на меті відновлення соціальної справедливості в сфері пенсійного забезпечення шляхом скасування необґрунтованих пільг, встановлення максимальної величини пенсії за віком та інші заходи, відповідно до програми економічного розвитку нашої країни. Особливої уваги потребує проект Пенсійного кодексу України [2] як з точки зору доцільності і необхідності його прийняття, так і змісту положень.

Ваговим чинником ситуації, що склалась у законопроектній діяльності з питань пенсійного забезпечення, є стан діючого законодавства, у розвитку якого не простежується тенденція зближення норм щодо умов пенсійного забезпечення в рамках єдиної моделі (схеми) загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Нагадаємо, що головною метою Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [3] було забезпечення повного переходу на страхові засади пенсійної системи та запровадження її другого рівня, встановлення загальних умов виникнення права на пенсійне забезпечення в рамках єдиної солідарної пенсійної системи та скасування норм спеціального законодавства, які передбачають необґрунтовані пільги. Для поступовості змін умов пенсійного забезпечення у Прикінцевих положеннях Закону визначені заходи забезпечення пенсійних прав, які виникли до його прийняття.

Набрання чинності законодавчих положень про другий рівень пенсійної системи відкладено на невизначений термін, що обумовлено об'єктивними причинами. Процес поступової уніфікації норм законодавства стосовно умов виникнення права на пенсійне забезпечення, пов'язаний із різного роду складнощами. У підсумку, сучасне пенсійне законодавство представляє собою масив правових норм, у якому достатньо важко встановити внутрішньогалузеві правові зв'язки, а значна кількість спеціальних норм щодо особливостей пенсійного забезпечення ряду категорій працівників робить законодавство складним до прийняття і застосування.

Пенсійне законодавство належить до найбільш поширеного, тому питання про зрозумілість і доступність нормативних положень є актуальним. Враховуючи, що на сучасному етапі розвитку кодифікація законодавства вважається самою ефективною формою його систематизації, найбільш

складним і удосконаленим засобом упорядкування нормативного матеріалу, питання про можливість прийняття Пенсійного кодексу України не виглядає безпідставним.

Кодифікація пенсійного законодавства не суперечить загальним ідеям удосконалення законодавства України про соціальне забезпечення. Звісно, що найбільш прийнятним варіантом розвитку є систематизація всього законодавства про соціальне забезпечення з кількома кодифікованими актами. Менш ефективним, але реальним є поетапна кодифікація підгалузевих законодавств про соціальне забезпечення. Пенсійне законодавство України вже сьогодні має для цього всі передумови, оскільки є узагальнені закони «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про пенсійне забезпечення» та бланкетні норми у спеціальному законодавстві щодо особливостей пенсійного забезпечення окремих категорій осіб, які побудовані за схожими моделями, що дозволяє з більшою вірогідністю об'єднати їх у єдиний кодифікований акт.

Не зважаючи на вищезазначені умови, практична реалізація ідеї кодифікації пенсійного законодавства є сумнівною. Триваючий процес спроб кодифікації українського пенсійного законодавства обумовлений незавершеністю його теоретичного осмислення. Без обраної теоретичної моделі подальшого розвитку пенсійного законодавства, не можлива послідовна, а головне якісна робота законодавця. Це особливо чітко простежується на прикладі проекту Пенсійного кодексу України.

Сучасний розвиток законодавчої техніки у своєму інструментарії дозволяє, крім класичної форми кодифікації (систематизація розрізнених нормативних актів у єдиний, логічно цільний акт із зміною їх змісту), мати ще прискорену форму кодифікації, коли створення нового нормативного акту відбувається шляхом об'єднання розрізнених законів без їх кардинальної переробки [4]. Остання форма кодифікації була застосована авторами проекту Пенсійного кодексу України. На базі Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» була зроблена спроба систематизувати норми чинного пенсійного законодавства.

Повертаючись до питання про необхідність теоретичного осмислення розвитку пенсійного законодавства, зазначимо, положення проекту Пенсійного кодексу підтверджують її відсутність. Згідно з Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, пенсійне страхування є одним із видів загальнообов'язкового державного соціального страхування і разом із іншими трьома видами соціального страхування утворюють систему загальнообов'язкового державного соціального страхування [5]. Запропонована проектом концепція розвитку пенсійного законодавства виокремлює пенсійне страхування, і тим порушує принцип системності. Більш доцільним, на наш погляд, є прийняття Кодексу загальнообов'язкового державного соціального страхування. Він дозволить упорядкувати ряд загальних положень соціального страхування, уніфікувати понятійний апарат пенсійного законодавства і уникнути дублювання як норм про соціальне страхування, так і норм пенсійного законодавства. На користь зазначеного напрямку реформування свідчать повноваження Пенсійного фонду України щодо адміністрування страхових внесків для всіх видів загальнообов'язкового державного соціального страхування, створення Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, запровадження загального свідоцтва про загальнообов'язкове державне соціальне страхування та ін. Щодо особливостей (пільгового) пенсійного забезпечення та підвищеного розміру пенсійних виплат, механізм їх вирішення має забезпечуватись за рахунок додаткового та професійного пенсійного страхування. Спосіб кодифікації пенсійного законодавства свідчить про недотримання обраної моделі напрямам реформування всієї системи соціального захисту, зокрема і відмови від пільгових пенсійних підсистем, які не обумовлені важкими умовами праці.

Прискорена форма кодифікації не виключає загальних вимог до кодексу, як акту звідного характеру, а саме: забезпечення внутрішньої єдності і єдиних правових принципів регулювання однорідних суспільних відносин – пенсійних та інших відносин (процедурних, процесуальних, організаційно-розпорядчих й охоронних), що виникають з приводу забезпечення права особи на пенсію. Зведення на базі Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» всіх спеціальних норм про особливості пенсійного забезпечення окремих категорій працівників, не відповідає проголошеній у законопроекті меті – прийняття уніфікованого акту, який би на єдиних засадах регулював відносини у сфері пенсійного забезпечення всіх категорій громадян.

Ряд положень законопроекту було автоматично перенесено із спеціальних законів. Вони визначають умови надання різних видів соціальної допомоги, що не належать до сфери пенсійного забезпечення взагалі, тому не можуть бути підтриманні і потребують виключення із проекту.

Не менше зауважень викликає структура Пенсійного кодексу. Її доцільно наближати до структури пенсійної системи України (ст. 3 законопроекту). Як нормативно-правовий акт кодекс має ряд особливостей: статті розміщуються у логічній послідовності; норми, як правило, об'єднуються в

інститути; кожна стаття має самостійне значення і, одночасно, є складовим елементом кодексу. Вказані характерні риси кодифікованого акту не достатньо дотримуються у законопроекті. Статті про особливості пенсійного забезпечення окремих категорій працівників перенесені із чинного законодавства у законопроект без змістовної інвентаризації і містять положення, що переобтяжують зміст Кодексу, створюють множинність норм, зокрема: умови щодо порядку звернення, призначення та виплати пенсії, виплата пенсій особам, які виїхали за кордон, порядок підвищення пенсій і виплати несвоєчасно отриманої пенсії та інші положення (розділ УІ). Всі вищезазначені правила передбачені ст.ст. 115-120, 123-125 проекту Кодексу.

Виокремлення у самостійну найбільшу структурну одиницю кодексу Розділу УІ «Особливості пенсійного забезпечення окремих категорій осіб», викликає заперечення не тільки з точки зору невідповідності моделі подальшому реформуванню пенсійної системи. Положення зазначеного розділу, за виключенням ст. 39, регулюють порядок призначення пенсій за віком на пільгових умовах у зв'язку з особливостями праці. На наш погляд, достатнім є їх виокремлення у самостійний структурний елемент – главу розділу III «Пенсії за віком у солідарній пенсійній системі». Збереження у запропонованому законопроекті вигляді створює непорозуміння стосовно належності пенсій за віком на пільгових умовах до солідарної пенсійної системи.

Нормативні положення щодо особливостей пенсійного забезпечення постраждалих від Чорнобильської катастрофи та працівників Чорнобильської АЕС мають бути передбачені в окремому структурному розділі.

У процесі кодифікації основною метою є викладення нормативного матеріалу послідовно, внутрішньо узгоджено, що забезпечує максимально повне врегулювання певного виду суспільних відносин, долає протиріччя і неузгодженість чинних норм, ліквідує повторення, прогалини і дублювання норм. Тому не меншого значення має дотримання вимог до проектування статей. У Пенсійному кодексу вони здійснюється з певними порушеннями: – надмірно великим об'ємом структурних одиниць статті, які не рекомендуються, але застосовуються, у поточних законах – не повинні бути у кодексах (ст.18 «Обчислення та сплата страхових внесків», ст. 71 «Особливості пенсійного забезпечення наукових працівникам», ст. 65 «Особливості пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», ст. 64 «Особливості пенсійного забезпечення прокурорів і слідчих прокуратури» та ін.); – значна кількість відсильних норм (щодо формування джерел забезпечення, порядку підтвердження обставин, необхідних для виникнення права на той чи інший вид пенсійного забезпечення та ін.).

Таким чином, і послідовність розташування нормативного матеріалу, і способи його систематизації свідчать про те, що проект Кодексу не зміг подолати процеси необґрунтованої диференціації пенсійного забезпечення за наявності єдиних правових принципів і схем пенсійного страхування. Обрана форма систематизації не дозволяє говорити про кодифікацію як засіб якісного оновлення норм пенсійного законодавства. У проекті відсутні єдині принципи, спільні категорії і поняття, які б підняли правове регулювання пенсійного забезпечення на рівень необхідного узагальнення. Положення законопроекту не сприяють чіткості, однозначності та упорядкуванню регламентації відносин в сфері пенсійного забезпечення.

Економічна роль пенсійної системи будь-якої країни визначається тим, що її функціональність забезпечує соціальну стабільність суспільства. Потреба в удосконаленні правового регулювання організаційно-правових засад пенсійної системи є актуальною, оскільки має на меті підвищенні рівня пенсійного забезпечення. Одним із способів такого удосконалення є систематизація законодавства про пенсійне забезпечення. Для того, щоб законопроектна робота мала більш практичну значимість, необхідна її нормативна визначеність: формування та прийняття Концепції проекту пенсійного кодексу, створення на її основі робочої групи, яка розроблятиме законопроект, зокрема шляхом інвентаризації норм. Нехтування вищезазначеними аспектами ускладнює процес кодифікації пенсійного законодавства, особливо враховуючи відсутність попереднього досвіду його систематизації.

Список використаних джерел:

1. Про заходи законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 8 липня 2011р. // Відомості Верховної Ради. – 2012. – № 12 – 13. – Ст. 82.
2. Проект Пенсійного кодексу України (реєстр. № 4290а від 16.07.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
3. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49 – 51. – Ст. 376.

4. Чашин А. Н. Кодификация в сфере российского законодательства: теория, история и перспективы: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / А. Н. Чашин. – М., 2012. – С.7.

5. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14 січня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 6. – Ст. 219.

** Гуменюк Ірина Олександрівна – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувача сектором наукового супроводу моніторингової діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України.*