

УДК 349.3

Шумило Михайло Миколайович,
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник відділу проблем
цивільного, трудового та підприємницького
права Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України

ФУНКЦІЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Досліджується питання функцій пенсійної системи зі світоглядної та правозастосовчої позиції. Вказується, що функції пенсійної системи поділяються на загальні, ті, що формують у громадян усвідомлення соціальної самовідповідальності за свій достаток за умови настання страхового ризику. Спеціальні функції тісно пов'язані з комплексом правовідносин у сфері пенсійного забезпечення. Таким чином, кожному виду правовідносин притаманна властиво його функція.

Ключові слова: функція, пенсійна система, пенсійне забезпечення, правовідносини у сфері пенсійного забезпечення.

Shumylo M. Functions of the pension system in Ukraine

The article examines the question of the function of the pension system from an ideological and law enforcement perspective. The functions of the pension system are stated as follows: general ones and those that formulate the citizens' awareness of social self-responsibility for their prosperity provided that the insurance risks come.

Keywords: function, pension system, pensions, legal relations in the sphere of pension provision.

Шумило М.М. Функции пенсионной системы Украины

Публикация содержит обзор европейского и национального опыта обеспечения прав на справедливый суд в гражданском судопроизводстве. Проведен научный анализ содержания понятия права на справедливый суд в целом и отдельных его составляющих. Обращается внимание на соотношение права на справедливый суд и концепцию верховенства права. Рассмотрены отдельные решения ЕСПЧ и ВСУ касательно права на справедливый суд.

Исследуется вопрос функции пенсионной системы с мировоззренческой и правоприменительной позиции. Указывается, что функции пенсионной системы разделяются на общие, те, что формулируют у граждан осознания социальной самоответственности за свой достаток при условии наступления страхового риска. Специальные функции тесно связаны с комплексом правоотношений в сфере пенсионного обеспечения. Таким образом каждому виду правоотношений свойственна его функция.

Ключевые слова: функция, пенсионная система, пенсионное обеспечение, правоотношения в сфере пенсионного обеспечения.

Актуальність дослідження. Все, що нас оточує, що створене природою чи людиною, має свою функцію, своє призначення. Нічого в світі не існує просто так, оскільки світ – це довершена гармонія. У контексті права свою функцію має як право загалом, а також його окремі галузі, інститути та окремі норми.

Пенсійна система – це сукупність економічних, організаційних та правових механізмів, які дозволяють людині в умовах втрати працездатності отримувати страхові виплати для реалізації своїх прав та свобод.

Питанню функцій права присвячено велику кількість наукових розвідок як загальнотеоретичного, так і прикладного характеру. Не залишаються осторонь дослідники права соціального забезпечення загалом та пенсійного зокрема. Хоча на дисертаційному рівні таких робіт нема, проте окремі аспекти функцій все ж таки відтворенні і в підручниках з відповідних дисциплін і на рівні окремих публікацій.

Очевидного, що функція – це універсальна правова категорія, однак у кожній галузі права вона різна, те ж саме можна сказати, якщо розглядати пенсійне забезпечення з позиції теорії систем. Оскільки функція – це те логічне пояснення того, для чого існує той чи інший правовий механізм, яку він переслідує мету, то в сенсі цього дослідження необхідно розділяти функції пенсійної системи на загальні та спеціальні.

Під загальними функціями слід розглядати те, для чого пенсійна система існує загалом та який посыл ця система формулює для потенційних пенсіонерів. Це надзвичайно важливо, оскільки саме загальна, ба навіть більше – світоглядна функція визначає і напряму впливає на спеціальні функції, на світогляд зайнятого населення.

Виклад основного матеріалу. Право на пенсію є частиною соціальних прав, які прийнято називати другим поколінням прав людини. У контексті майбутнього розвитку системи соціальних прав та межі їх поширення загалом і соціального забезпечення зокрема можна зробити однозначний висновок, що Україна перебуває під впливом загальносвітових тенденцій, що відбуваються. Очевидно, що ХХ ст. було сторіччям закріплення та утвердження права на соціальний захист. Фактично у ХХ ст. сформувався основний індекс соціальних прав, він не є вичерпним і ще буде доповнюватися у зв'язку з розвитком суспільства. Базові соціальні права уже не тільки закріплені у конституціях країн

світу, але стали звичними у масовій свідомості громадян. У ХХ ст. також були закладені високі стандарти соціального захисту, яких Україна тільки намагається досягнути. У ХХІ ст. виникають нові виклики, серед яких основними є економічні кризи, глобалізація, старіння населення, безробіття, міграція, війни, біженці, внутрішньо переміщені особи та ін. Завданням України є утримання соціальних стандартів та їх підвищення до стандартів Європейського Союзу та Міжнародної організації праці. Загальносвітовою тенденцією, яку можна спостерігати і в Україні є відхід від концепції патерналістичної соціальної держави, за якої основний тягар із соціального захисту лежить на державі, особливо гострою ця проблема є в Україні. Така тенденція неминуха, хоча досить повільно, але держава відходить від патерналізму, що трактується як матеріальне забезпечення всіх без виключення громадян, які перебувають у скруті, у формі прямих виплат з державного бюджету. Сьогодні можна констатувати перебування України на проміжному, перехідному етапі розвитку соціальної держави, а саме неопатерналістичної держави, в умовах якої соціальна функція здійснюється шляхом більш широкого застосування і з розширенням методів реалізації соціальної політики, в основі яких попередження соціальних ризиків.

Крім цього, майбутні отримувачі соціального захисту повинні усвідомлювати той факт, що наявність та розмір соціальних виплат залежить від їхньої активної трудової діяльності та участі у соціальному страхуванні. В основі нового підходу до розбудови соціальної держави має бути перш за все принцип особистої відповідальності громадян. Кожен повинен робити все можливе для підтримки свого життєвого рівня зараз та забезпечення його в майбутньому. Саме впровадження до трудового та соціально-забезпечувального законодавства принципу особистої відповідальності за своє матеріальне забезпечення у випадку старості та втрати працездатності буде визначальним при формуванні нової парадигми країни соціального добробуту. Держава за таких умов модифікується із забезпечувача соціального захисту на гаранта соціального захисту, регулятора й організатора ефективного функціонування соціального захисту громадян.

Однак важливо розуміти, що неопатерналістична держава це тільки етап генези соціальної держави і попереду нова для України досі малозрозуміла постпатерналістична держава, суть якої зводиться до надання сервісних адміністративних послуг у сфері соціального захисту.

На нашу думку, прикладом наслідування такого розвитку соціальної сфери є Королівство Нідерланди, яке перебуває у мейнстрімі реформування соціальної сфери в Європі. Новий монарх цієї заможної країни Віллем-Олександр у своєму першому зверненні до парламенту у 2013 р. зазначив: “Класична соціальна держава поволі, але правильно перетворюється на державу “співучасті суспільства (громадян)”. Йдеться про те, що державні системи повинні розпочати заохочувати самозабезпечення над державною залежністю. На жаль, в Україні і сьогодні як у стінах парламенту, суспільстві, так і в науці права соціального забезпечення здебільшого домінує бачення цієї проблеми через призму державного соціального забезпечення “від колиски до могили”. Очевидно, що економічні реалії невблаганні, і якщо ми не розпочнемо змінювати систему соціального захисту еволюційними методами на основі модерності, то ринкова економіка зробить це революційними методами, чого допустити у жодному разі не можна, оскільки ризики таких змін важкопрогнозовані. Прикладом постпатерналістичної держави є також США, де громадяни упродовж всього життя накопичують свої пенсійні рахунки, що із досягненням пенсійного віку дозволяє їм продовжувати повноцінно жити і подорожувати. Тут варто зазначити, що йдеться про поступовий відхід від виключно публічно-правових засад пенсійного страхування до запровадження системи приватно-правових основ пенсійної системи України. Принцип функціонування постпатерналістичної держави простий, особа повинна усвідомлювати, що достаток у старості може бути забезпечений тільки працею (внесення страхових внесків) упродовж життя, в іншому разі бідність і нестатки гарантовані. Сьогоднішні пенсіонери, які набули трудовий стаж у часи радянської влади та перше десятиліття незалежності потрапили в історичну пастку, оскільки ні держава, ні ниніпрацюючі не можуть забезпечити їм безбідну старість.

Схожі думки висловлює і Хома Н.М., вчена зазначає, що ми спостерігаємо світову тенденцію до відмови від ідеї загального добробуту, утвердження мінімальної держави, із сервісними функціями, що гарантує найнеобхідніші соціальні права. В умовах економічної кризи, глобальних викликів ХХІ ст. держава не в змозі брати на себе повну відповідальність за добробут особи, а в межах принципу субсидіарності перекладає частину функцій на бізнес, інститути громадянського суспільства¹¹.

Таким чином, головною сьогодні функцією пенсійної системи є освітньо-виховна, а якщо бути більш точним, то перевиховна функція, оскільки значна частина населення продовжує перебувати в полоні соціалістичної міфології про те, що держава щось комусь зобов'язана. Повномасштабне запровадження та дія цієї функції автоматично сприятиме становленню соціальної справедливості у сфері пенсійного забезпечення в Україні.

Однак пенсійна система – це не абстрактне поняття чи категорія – це конкретний інститут соціального захисту громадян, які втратили працездатність з причин: досягнення пенсійного віку, настання інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника. Пенсійне забезпечення, як ґрунтовно доведено в інших працях автора, є набором правових механізмів, які сприяють особі реалізовувати своє право на пенсію, ними є ніщо інше як правовідносини у сфері пенсійного забезпечення. До комплексу правовідносин в системі пенсійного забезпечення входять: пенсійно-страхові, процедурно-організаційні, пенсійно-забезпечувальні, процесуально-захисні, виконавчі (постпроцесуальні) правовідносини.

Враховуючи складну систему пенсійного законодавства, різні рівні реалізації права на пенсію, впевнено можна говорити про те, що кожному правовідношенню у пенсійному забезпеченні властива своя функція, яка є етапом або ж фрагментом дорожньої карти з реалізації права на пенсію. Саме конкретні правовідносини в пенсійному забезпеченні і є носіями спеціальних функцій, про які згадувалося вище.

Пенсійне забезпечення це комплексне утворення в праві. Таке розуміння обумовлене різноманітністю і методів правового регулювання, і міжгалузевими компонентами. Йдеться про те, що пенсійне забезпечення носить інтегральний характер і його ефективне функціонування можливе тільки за умови використання правових механізмів різних галузей права.

Для детального вивчення функцій правовідносин у пенсійному забезпеченні необхідно визначити їх загальні риси.

Загальновизнаною сьогодні є думка, що правовідносини виконують такі функції:

- фіксують коло осіб, на яких у той чи інший момент розповсюджуються дії цих правових норм;
- закріплюють конкретну поведінку, якій повинні і можуть слідувати особи (сторони правовідносин);

- є умовою для можливого введення у дію соціальних засобів забезпечення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків.

Пенсійно-страховим правовідносинам властиві, з одного боку, функції страхування у цілому, з іншого – функції конкретно пенсійно-страхові, що вказують на їх специфіку і певне відмежування.

Функція страхування – це головний напрям її дії, що проявляється у сутності страхування. Основною функцією страхування професор Худяков О.І. визначає захисну функцію. Інтерес застрахованої особи до страхування полягає в отриманні захисту умов свого існування, що у матеріальному плані виражається в захисті свого майнового стану. Ця функція включає в себе три компоненти: юридичний, матеріальний, психологічний.

Юридична складова захисної функції, продовжує автор, зводиться до надання страхувальнику юридичного обов'язку, через який він зобов'язаний при настанні страхового випадку здійснити страхові та інші передбачені законом чи договором виплати. Матеріальна складова захисної функції полягає у виплаті пенсії. Психологічна складова захисної функції відображається в отриманні застрахованою особою почуття захищеності від несподіванок долі та впевненості у завтрашньому дні.

Якщо ж розглядати пенсійно-страхові правовідносини, то їм притаманна певна особливість, йдеться не про страхування у чистому вигляді, а про страхування від соціальних ризиків чи на випадок страхового випадку. Тобто в основі пенсійно-страхових відносин лежить пенсійний ризик, а враховуючи той факт, що існує три види пенсійного забезпечення (за віком, по інвалідності у зв'язку з втратою годувальника), то відповідно саме ці ризики спричиняють пенсійні виплати.

О.І. Худяков справедливо підкреслює, що при особистому страхуванні від ризику, який тісно пов'язаний із ризиком настання страхового випадку і ризику завдання шкоди застрахованої особи, страхування здійснює компенсаційну функцію.

Варто зазначити, що професор М.Л.Захаров, аналізуючи проблеми сутності обов'язкового соціального страхування, вказує, що його основною функцією є забезпечення відповідного достатнього високого, привілейованого рівня соціального захисту застрахованих і їх сімей.

Безумовно, ця функція також має безпосереднє відношення і до пенсійного забезпечення. Однак, на нашу думку, функцію, яка сформульована М.Л.Захаровим, можна також розглядати як принцип пенсійного забезпечення, і як ціль, що додає цій функції більш сильного звучання.

Питання функції у сфері пенсійного забезпечення піднімається також відомим економістом, професором В.Д. Роїком, який зазначає, що функція обов'язкового страхування полягає у тому, щоб захистити застраховану особу від фінансових наслідків настання соціальних ризиків. Вчений виділяє такі функції пенсійного страхування: 1) акумуляція страхових резервів і їх солідарний перерозподіл при настанні страхових випадків; 2) відновлювальна функція; 3) функція соціального захисту застрахованих осіб. Розуміння функцій пенсійного страхування у цілому дозволяє більш чітко сформулювати функції конкретних правовідносин, що виникають у пенсійному забезпеченні.

Окрім викладеного, вважаємо, що в умовах ринкової економіки пенсійне забезпечення не може існувати за межами страхових начал. Йдеться про те, що пенсійні правовідносини не можуть виникнути без відповідного пенсійного страхування і наявності визначеного законодавством мінімального страхового стажу. В Україні відповідно до статті 28 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" для отримання мінімальної пенсії необхідно мати чоловікам 35 років, а для жінок 30 років страхового стажу. Адже для отримання пенсії за віком необхідний не тільки страховий випадок або соціальний ризик, але і страховий стаж, період трудової діяльності, коли працівник здійснює страхові внески до Пенсійного фонду.

Пенсійне страхування це перший і головний етап на шляху реалізації конституційного права на пенсію, у тому сенсі, що саме шляхом пенсійного страхування, особа це право забезпечує, так як саме по собі воно не виникає, про що вже йшлося вище.

Для осіб, у яких немає права на пенсію, передбачена щомісячна грошова виплата-допомога, але вона не є пенсією і встановлюється на мінімальному рівні.

Таким чином, можна говорити про правозабезпечувальну функцію пенсійно-страхових правовідносин. Саме завдяки їм надалі при настанні страхового випадку/соціального ризику у людини може виникнути право на пенсію.

Процедурно-організаційні правовідносини в пенсійному забезпеченні – цей вид відносин є складним і найбільш регламентованим у пенсійному забезпеченні. Процедура – це офіційно встановлений порядок, за умови виконання якого особа реалізує право на пенсійне забезпечення. Загальновідомо, що право на пенсію без відповідної процедури його реалізації, правового механізму є тільки нормою-декларацією.

Функцією процедурних правовідносин є організація й обслуговування пенсійно-страхових і пенсійно-забезпечувальних правовідносин у пенсійному забезпеченні. По-перше, процедурно-організаційні правовідносини не можуть існувати самі по собі, оскільки є похідними. По-друге, ці правовідносини поділяються на дві групи: а) регламентують процедуру пенсійного страхування; б) регламентують процедуру оформлення і отримання права на пенсію. По-третє, визначаються законом або договором. По-четверте, відіграють провідну роль у реалізації права на пенсію.

Якщо пенсійно-страхові відносини створюють передумови для виникнення права на пенсію, а пенсійно-забезпечувальні конвертують право в пенсійні виплати, то процедурні правовідносини сприяють забезпеченню права і його реалізації. Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що процедурно-організаційні правовідносини в пенсійному забезпеченні виконують організаційно-супровідну функцію.

Пенсійно-забезпечувальні правовідносини в пенсійному забезпеченні – це основний, базовий різновид правовідносин, завдяки якому виникають з огляду на економічну обумовленість пенсійно-страхові, процедурно-організаційні і в окремих випадках процесуальні та виконавчі (постпроцесуальні) правовідносини.

Пенсійно-забезпечувальні правовідносини визначають надання особам конкретного виду пенсійного забезпечення, що передбачений законодавством.

Аналізуючи функцію пенсійного забезпечення загалом та пенсійно-забезпечувальних правовідносин зокрема, можна дійти висновку, що в цьому виді правовідносин функція галузі законодавства і функція правовідносин співпадає. Йдеться про пенсійно-забезпечувальну функцію, що відображається у здійсненні пенсійної виплати у випадку настання соціального ризику.

Пунктом 4 частини першої статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України^{ix} від 06 липня 2005 року № 2747 передбачено, що усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг відносяться до предмета підсудності адміністративних судів. Про підсудність пенсійних справ адміністративним судам йдеться також у п. 16 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України “Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів” від 20.05.2013 № 8. У випадку виникнення спору щодо недержавного пенсійного забезпечення чи грубого порушення пенсійного законодавства – підсудність такого роду справ відноситься до судів загальної юрисдикції. Крім цього, як свідчать статистичні дані, відсоток звернень до адміністративних судів з позовами у сфері соціального забезпечення є другим за кількістю після податкових спорів.

Виходячи із вищевикладеного, можна зробити висновок, що правовою основою процесуальних відносин у пенсійному забезпеченні є адміністративно-процесуальне, цивільно-процесуальне і кримінально-процесуальне законодавство. Таке ж розуміння правовідносин у пенсійному забезпеченні відповідає комплексному підходу до розгляду проблем пенсійного забезпечення.

Таким чином, аналізуючи процесуально-захисні правовідносини в пенсійному забезпеченні, можна зробити висновок, що їм властива захисна функція, тобто – захист права на пенсію.

У випадку виникнення процесуальних правовідносин відомо, що вони не є кінцевими при реалізації права на пенсію, оскільки після їх завершення – винесення рішення суду, це рішення необхідно виконати. Виходячи з цього, вважаємо, що є сенс говорити про існування в пенсійному забезпеченні виконавчих (постпроцесуальних) правовідносин, що визначаються Законом України “Про виконавче провадження”.

З огляду на вищевикладене виникає закономірне питання, чи можна виконавчі відносини включати до комплексу правовідносин у пенсійному забезпеченні – для автора відповідь очевидна – безумовно. Вважаємо, що реалізація права досягається в момент отримання

пенсійних виплат, а всі відносини, що передують цьому, є стадіями такої реалізації.

В Україні з метою удосконалення виконавчих (постпроцесуальних) правовідносин у сфері соціального захисту у цілому і пенсійного забезпечення окремо було запропоновано на розгляд Верховної Ради України законопроект “Про виконання рішень судів з питань соціального захисту громадян України”, реєстраційний номер 3035 від 29.07.2013. Законопроект за своєю суттю був сумнівним і вносив дискримінаційність у виконавче провадження, а тому справедливо залишився без підтримки парламенту.

Питання виконавчих правовідносин у пенсійному забезпеченні ще потребує окремого, ґрунтовного дослідження, але той факт, що вони мають безпосереднє відношення до пенсійного забезпечення у випадку спору про право, – очевидний.

Досліджуючи виконавчі (постпроцесуальні) правовідносини, необхідно визначити їх функцію. На нашу думку, цьому виду правовідносин властива виконавча функція в широкому сенсі і відновлювальна функція (відновлення права на пенсію, яке було порушене) у вузькому.

Вищевикладене дає можливість зробити висновок, що пенсійна система України є складним і багатофункціональним інститутом. Можна виділити два рівні функцій: загальний – це освітня або світоглядна функція, яка загалом формує у громадян усвідомлення соціальної самовідповідальності, що їх добробут на пенсії гарантується не державою, а своїми страховими внесками. В умовах же становлення постпатерналістичної соціальної держави, остання може гарантувати тільки соціальний мінімум.

Спеціальні ж функції у пенсійному забезпеченні тісно пов’язані з комплексом правовідносин у цій сфері, які вибудовані в логічній послідовності і залежно від функціонального навантаження конкретного правовідношення, його місця при здійсненні особою права на пенсійне забезпечення. Очевидно, що кожне правовідношення є складним і таким, що не може існувати автономно, а тільки у тісному взаємозв’язку з іншими правовідношеннями в пенсійному забезпеченні. Як уже було показано вище, кожне правовідношення виконує свою функцію для досягнення єдиної для всіх мети – реалізації особою права на пенсію.

Список використаної літератури :

1. Nima Sanandaji. The dutch rethink the welfare state (11/02/2013). URL: <http://www.newgeography.com/content/004028-the-dutch-rethink-welfare-state> (останнє відвідування: 14.05.2017 р.)
2. Хома Н.М. Моделі соціальної держави: світовий та український досвід: моногр. / Н.М. Хома. – К.: Юридична думка, 2012. – С. 483
3. Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : моногр. / М.М. Шумило. – К. : Ніка-Центр, 2016. – 680 с.
4. Худяков А.И. Теория страхования / А.И. Худяков. – М. Статут, 2010. – С. 34-35.
5. Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): моногр. / М.Л. Захаров. – М.: Проспект. – С. 46.
6. Роик В.Д. Обязательное пенсионное страхование: теория и практика организации в России / В. Д. Роик. – М. «Onebook.ru», 2013. – С. 95-97.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 274 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15?nreg=274715&find=1&text=%EF%E5%ED%F1&x=10&y=5#w11> (останнє відвідування: 14.05.2017 р.)
8. Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України “Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів” від 20.05.2013 №8. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13?nreg=v000876013&find=1&text=%EF%E5%ED%F1&x=8&y=6> (останнє відвідування: 14.05.2017 р.)
9. Проект закону “Про виконання рішень судів з питань соціального захисту громадян України” реєстраційний номер 3035 від 29.07.2013р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47981 (останнє відвідування: 14.05.2017 р.)