

## РОЗДІЛ 5

# ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-7/39>

### ТЕОРЕТИЧНІ Й ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ У ПЕНСІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ В УКРАЇНІ

### THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS OF DIFFERENTIATION IN PENSION PROVISION IN UKRAINE

**Жернаков В.В., к. ю. н., професор,  
професор кафедри трудового права**

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Статтю присвячено дослідженню проблем пенсійного забезпечення окремих категорій осіб у вітчизняній системі соціального забезпечення. Головна наукова проблема полягає у формуванні чіткого розуміння сутності диференціації пенсійного забезпечення з урахуванням таких категорій, як фактори, що її зумовлюють, мета, правовий механізм, ефективність пільг тощо. Доведено, що фактори диференціації пенсійного забезпечення, на відміну від критеріїв, мають об'єктивні властивості, що не залежать від волі законодавця. Застосування критеріїв поділу дає тільки кількість видів, тоді як фактори мають якісні властивості, що з необхідністю зумовлюють встановлення пільг за рахунок коштів державного бюджету та Пенсійного фонду, не виключає, а зумовлює уніфікацію правового регулювання пенсійних відносин шляхом створення кодифікованого акту. Він має містити єдині загальні засади пенсійного забезпечення й чіткі умови, за яких можуть встановлюватися пільги в призначенні й виплаті пенсій. Оскільки диференціація у пенсійному забезпеченні є відхиленням від принципу рівності, вона має базуватися на прямо встановлених у законі підставах, що мають природні або зумовлені необхідністю для суспільства засади. Обґрунтовано позицію, за якою ефективність пільг для категорій пенсіонерів, діяльність яких не пов'язана з об'єктивними властивостями праці (інтенсивність, унікальність трудової функції та ін.) та умов роботи (небезпечні, шкідливі та ін.), має бути об'єктом контролю з боку суспільства. Корупцію одними пільгами та стимулами подолати неможливо. Зазначено помилковість твердження, що норми права є об'єктом диференціації; насправді вони є інструментом у механізмі диференціації. Наведено аргументи щодо недоцільності застосування терміну «спеціальне пенсійне забезпечення» замість поняття «особливості пенсійного забезпечення окремих категорій осіб», основною частиною якого є пільги.

**Ключові слова:** пенсійне забезпечення, проблеми, фактори, механізм, пільгові пенсії.

The article is devoted to researching the problems of pension provision of certain categories of persons in the domestic social security system. The main scientific problem is the formation of a clear understanding of the essence of pension differentiation, taking into account such categories as the factors that determine it, the purpose, the legal mechanism, the effectiveness of benefits, etc. It is proved that the factors of differentiation of pension provision, unlike the criteria, have objective properties that do not depend on the will of the legislator. The application of separation criteria gives only the number of species, while the factors have qualitative properties that necessarily lead to the establishment of benefits. Attention is focused on the fact that specifying in the law the purpose of establishing benefits for certain groups of pensioners will contribute to establishing the objectivity and transparency of their implementation. The mechanism of differentiation of pension provision needs significant improvement, as the dispersion of regulation across three dozen normative acts in the absence of a centralized law creates risks of unjustified deviations from the principles of equality and justice. The differentiation of pension provision, connected with the establishment of benefits at the expense of the state budget and the Pension Fund, does not exclude, but conditions the unification of the legal regulation of pension relations through the creation of a codified act. It should contain uniform general principles of pension provision and clear conditions under which benefits can be established in the appointment and payment of pensions. Since the differentiation in pension provision is a deviation from the principle of equality, it must be based on grounds directly established in the law, which have natural or necessary foundations for society. The position is substantiated, according to which the effectiveness of benefits for categories of pensioners whose activities are not related to the objective properties of work (intensity, uniqueness of work function, etc.) and working conditions (dangerous, harmful, etc.) should be an object control by society. It is impossible to overcome corruption with benefits and incentives alone. The statement that legal norms are the object of differentiation is incorrect; in fact, they are a tool in the differentiation mechanism. Arguments are presented regarding the impracticality of using the term «special pension provision» instead of the concept of «peculiarities of pension provision for certain categories of persons», the main part of which are benefits.

**Key words:** pension provision, problems, factors, mechanism, preferential pensions.

**Вступ.** Поряд із загальним визнанням науковою спільнотою необхідності диференціації в регулюванні призначення й виплати пенсій, існують різноманітні інтерпретації цього правового явища. У багатьох публікаціях розкриваються окремі її елементи, та на особливу увагу заслуговують фундаментальні наукові праці, що містять дослідження широкого кола питань диференціації пенсійного забезпечення (див., наприклад: [1]). Між тим, удосконалення правового регулювання пенсійного забезпечення в Україні неможливе без дотримання основоположних принципів права, серед яких слід виділити справедливість й рівність. Оскільки диференціа-

ція є відхиленням від цих принципів, сама можливість її існування й функціонування потребує належного обґрунтування, заснованого на комплексному підході до розуміння її сутності. При цьому важливо особливу увагу приділити таким категоріям, як фактори, що її зумовлюють, мета диференціації, правовий механізм її забезпечення.

**Постановка завдання.** Метою статті є розвиток теоретичних підходів до розуміння сутності диференціації пенсійного забезпечення та формування на цій основі пропозицій з удосконалення правового механізму її функціонування.

**Результати дослідження.** Розуміння диференціації в праві соціального забезпечення має базуватися на сутності цієї категорії, яка полягає у поділі чого-небудь на окремі різні елементи [2, с. 289]. Диференціація органічно втілена у правове середовище, в якому відіграє значну роль. Відомий вітчизняний теоретик права С. П. Погребняк принцип диференціації виводить з того, що право повинне враховувати відмінності між людьми. Відсутність диференціації призводить до непрямого порушення рівності, яке в цих випадках полягає насамперед не в формулюванні норми (вона зовнішньо є однаковою для всіх), а в її фактичній дії (практика застосування норми є суттєво неоднаковою для різних категорій осіб, що призводить до дискримінації) [3, с. 18].

Звичайно, методу правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення, основною частиною якого є пенсійне забезпечення, теж притаманна диференціація правового регулювання.

Перш за все, кожна людина є неповторною особою, оскільки вона є вільною від народження, вільно розвивається все життя і тому формує оригінальну трудову долю. За довгі роки до досягнення пенсійного віку вона може змінити багато посад й навіть місць роботи, може набути іншої кваліфікації та навіть працювати в небезпечних або складних умовах. Врешті решт, хтось може обрати нестандартний вид діяльності й присвятити йому все життя. Це може бути творча професія, пов'язана з театром, або цікава, але ризикована робота льотчика. Всі ці обставини мають суттєвий вплив на формування права на пенсію, її вид і розмір. Невипадково один з авторитетніших фахівців у праві соціального забезпечення Б. І. Сташків справедливо стверджує, що сутність галузевого принципу диференціації умов та рівня пенсійного забезпечення полягає в установленні відмінностей у пенсійному забезпеченні залежно від тривалості страхового стажу та розміру заробітної плати (доходу), а також таких факторів, як виконання особливих функціональних завдань працівником чи особливі умови його праці або роботи, чи проживання в певній місцевості, що веде до необхідності зниження пенсійного віку, зменшення тривалості необхідного страхового стажу, встановлення пільгового обчислення цього стажу та підвищення розмірів пенсії тощо [4, с. 298–299].

Тут доречно навести змістовну думку засновника права соціального забезпечення В. С. Андреева, який вважав, що в більшості інститутів права соціального забезпечення норм, які виражають диференціацію, більше, ніж тих, що відображають єдність. Він пояснював це незавершеним процесом консолідації норм, що регулюють даний комплекс відносин, у самостійну галузь права [5, с. 28].

На думку сучасної дослідниці Ю. В. Васильєвої, в науці права соціального забезпечення індивідуалізацію розцінюють як граничний ступінь диференціації. Звідсіля вона робить висновок про двоступінчатий характер диференціації пенсійних норм: по-перше, це – диференціація норм права, яка охоплює відмінності неіндивідуалізованих правил; по-друге, диференціація індивідуалізованих правил у конкретних правових відносинах, у тому числі пенсійних [6, с. 80].

З таким підходом в цілому погодитись можна, але при цьому слід зробити уточнення. По-перше, навряд чи норми права є об'єктом диференціації; вони скоріше є її інструментом. У нормах закріплюється результат диференціації, підстави для якої є зовнішніми для механізму правового регулювання соціальним явищем. По-друге, словосполучення «конкретні правові відносини» означає персоніфікацію, тобто індивідуалізація тут є не груповою, а особистісною. Між тим, загальновідомою властивістю норми права є те, що вона не має індивідуального спрямування. На індивідуальному рівні диференціації вже немає; там ми отримуємо результат диференціації, персоніфікований

у розмірі призначеної кожній особі пенсії або встановленої для цієї категорії сукупності інших благ з урахуванням всіх особливостей її трудової й соціально-забезпечувального статусу. Навіть пенсії за особливі заслуги встановлені не для конкретної особи, а конкретній особі її призначають тому, що її статус відповідає умовам призначення такої пенсії.

Отже, держава має створити правове регулювання, здатне врахувати всі обставини трудової долі конкретної особи задля об'єктивного й справедливого визначення для неї розміру пенсії й умов її отримання.

Та розуміння диференціації правового регулювання відносин з пенсійного забезпечення буде неповним, якщо не враховувати його публічно-правову складову. Серед іншого, її сутність полягає й у розподілі коштів державного бюджету й коштів страхових фондів на засадах справедливості й об'єктивності. Тобто, встановлення пільг у пенсійному забезпеченні для окремих категорій осіб має відповідати цим вимогам. Слід наголосити, що пільги за рахунок суспільних коштів не можуть встановлюватися умоглядно. Для створення законного, справедливого й ефективного порядку встановлення пільг у пенсійному забезпеченні мають бути визначені засади диференціації – фактори, що її зумовлюють, мета встановлення пільг, механізм впровадження й ефективність пільг щодо осіб, діяльність яких не пов'язана з факторами об'єктивного походження.

Якщо диференціація правового регулювання призводить до поділу загального механізму на окремі частини, то логічним й навіть необхідним є чітке визначення підстав цього поділу. Особливої уваги у цьому процесі потребує поділ, результатом якого є встановлення пільг у пенсійному забезпеченні для окремих категорій населення. Одним з основних елементів у процесі формування об'єктивного й справедливого встановлення пільг є категорія «фактори диференціації». Принагідно слід зазначити, що А. В. Скоробагатко на підставі аналізу наукової літератури з цієї проблеми зауважив, що вченими-юристами вживаються різні терміни, а саме: «критерії диференціації», «фактори диференціації», «підстави диференціації», «найхарактерніші ознаки диференціації підстав надання соціального забезпечення» тощо. Слід погодитись з його твердженням, що в будь-якому науковому дослідженні, тим більше у сфері права, повинні використовуватися чітко окреслені, індивідуалізовані поняття [1, с. 272–275]. В межах цієї публікації не є доцільним наводити чисельні позиції науковців, які характеризують різноманітні обставини як підстави диференціації. Більш логічним буде обмежитись порівняльним аналізом факторів й іншої суміжної категорії – критеріїв.

Фундаментальна праця «Словник української мови в 11 томах», що готувалася та видавалася протягом 1970–1980 років Інститутом мовознавства імені О. О. Потебні Академії наук України, містить предметну характеристику цих категорій. Згідно з цим джерелом, фактор – це умова, рушійна сила будь-якого процесу, явища; чинник [7, с. 553], тоді як критерій – це підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось [8, с. 349]. У свою чергу, класифікація є системою розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями [8, с. 175].

Таким чином, критерій є підставою для поділу, а не причиною, що зумовлює виділення групи відносин з особливим регулюванням. Оперування категорією «критерій» призводить до кількісного результату, та воно не надає нової якості у сприйнятті причини поділу. Критерій носить суб'єктивний характер, оскільки його свідомо обирає особа, яка застосовує його для поділу цілого на частини. Натомість категорія фактор носить об'єктивний характер, оскільки його основою є обставини, що не залежать від волі людини. Наприклад, у затвердженому

постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 461 Списку № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, зайнятість в яких повний робочий день дає право на пенсію за віком на пільгових умовах, вказано такий фактор, як гартування у свинцевих, ціаністих ваннах, у ваннах із розплавленими солями та на термотравильних агрегатах [9]. Цілком очевидно, що фактор шкідливості й особливої важкості умов праці, конкретизований вищим органом виконавчої влади у відповідному списку робіт, має природне походження і не може викликати сумнівів як основа встановлення пільг у пенсійному забезпеченні.

Та саме тут слід вказати на складний правовий механізм диференціації пенсійного забезпечення, спрямованої на реалізацію права на пільгове пенсійне забезпечення. Крім закріплення відповідного фактору в Списку № 1, який можна назвати матеріальним елементом механізму, необхідна й атестація таких робочих місць як процедурний елемент, що супроводжує встановлення зв'язку факту роботи з відповідним фактором. Постановою Кабінету Міністрів України «Про Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці» від 1.08.1992 р. № 442 (із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ № 741 від 05.10.2016 р.) встановлено, що відповідно до статті 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення» пенсії за віком на пільгових умовах за списками виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах, а також пенсії, що можуть встановлюватися підприємствами й організаціями за рахунок власних коштів працівникам інших виробництв, професій та посад залежно від умов праці, призначаються за результатами атестації робочих місць [10].

Наслідками такої позитивної диференціації за ст. 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5.11.1991 р. є зменшений пенсійний вік та скорочений стаж порівняно із загальними умовами [11]. Мета такої диференціації теж цілком зрозуміла: пільги щодо віку й стажу мають компенсувати вкрай несприятливі для здоров'я умови роботи. Цілком достатньо того, що чоловіки працювали на цих роботах десять років з необхідних 25-ти, жінки – сім з половиною років з 20-ти.

Аналіз співвідношення категорій «фактор» і «критерій» можна продовжити посиланням на практику сучасних наукових досліджень, яка знає приклади звернення до не дуже поширених, але вкрай змістовних категорій. Показовим для предмету нашого аналізу є вживання у спорідненій до права економічній науці категорії, що з усією очевидністю демонструє сутність фактору – це «детермінанта» (див.: [12]). Важливо підкреслити сутність терміну «детермінанта» як причини, що визначає виникнення явища [13].

Цей термін вживається в економічній літературі для характеристики соціальної нерівності, під якою пропонують розуміти стан соціальної стратифікації суспільства та поляризації рівня життя населення, спричиненої надмірною нерівністю доходів у суспільстві, викликаного «викривленим» перерозподілом доходів та невідповідною соціальною політикою [14].

Соціальна нерівність означає, що люди живуть в умовах, при яких вони мають нерівний доступ до обмежених ресурсів матеріального й духовного споживання [15, с. 36].

Показово у цьому контексті є позиція соціологів, які стверджують, що соціальна нерівність є формою диференціації, при якій окремі індивіди, соціальні групи, верстви знаходяться на різних щаблях вертикальної соціальної ієрархії і володіють неоднаковими життєвими шансами і можливостями задоволення потреб [16, с. 167].

Звичайно, проблема соціальної нерівності стосується й пенсійного забезпечення, оскільки воно теж пов'язане

з розподілом обмежених у державі ресурсів. Та поряд із соціальною нерівністю у пенсійному забезпеченні існує проблема правової нерівності, що полягає у встановленні пільгових умов призначення та обчислення розміру пенсії для певних категорій населення. Відразу слід зазначити, що далеко не для всіх випадків такого особливого правового регулювання є належні засади – фактори, що зумовлюють пільги, мета їх встановлення, справедливий організаційно-правовий механізм тощо.

У зв'язку з цим навряд чи можна сприйняти позицію Ю. В. Васильової, за якою при диференціації правового регулювання пенсійних відносин слід виходити з двох базових положень: 1) зв'язку норм пенсійного забезпечення з суспільно корисною діяльністю; 2) необхідності врахування у цих нормах особливостей і потреб власне забезпечуваних [6, с. 76]. Якщо виходити з потреб забезпечуваних і при цьому не керуватися об'єктивними факторами, то можна легко відійти від принципу справедливості.

Як відомо, несправедливе пенсійне забезпечення порушує, серед іншого, й конституційний принцип рівності внаслідок того, що містить цілу низку дискримінаційних положень, які призводять до необґрунтованої диференціації, системи пільг та привілеїв [17, с. 22].

Слід нагадати, що доволі тривалий час на вітчизняних теренах існувало сумнозвісне «спеціальне пенсійне забезпечення» Термін «спеціальне пенсійне забезпечення» перш за все викликає асоціацію із відокремленими від загального механізму пенсійного забезпечення нормативними актами та колом осіб, на яких поширюється їх дія. Та це тільки зовнішній аспект, бо головна відмінність полягала в умовах пенсійного забезпечення окремих категорій осіб, у тому числі порядку обчислення розміру пенсії, який складав не 55 % середнього зарплатку, а 80 % (а за наявності спеціального стажу роботи, що перевищує необхідний на 10 років, – 90 %). Такі пільгові умови було встановлено в окремих статтях спеціальних нормативних актів, що регулювали та/або продовжують комплексно регулювати відносини в окремих сферах суспільного буття.

Та практика свідчить, що свого часу в механізм встановлення пільгових умов матеріального забезпечення окремих категорій осіб було вмонтовано ще більш цікаві спеціальні нормативні акти. Наприклад, в Указі Президента України «Про додаткові заходи щодо соціального захисту суддів» від 10.07.1995 р. зазначено мету: залучення на посади суддів висококваліфікованих фахівців та підвищення їх соціального захисту. Але в нинішній редакції він містить тільки одну статтю 4, за якою працівники судів обслуговуються в медичних закладах Міністерства внутрішніх справ України. Навряд чи це дієвий стимул, особливо в умовах сьогодення, тому зміст цього акту в нинішніх умовах викликає подив. Та працівникам судової системи з великим досвідом роботи відомо, що його основний, матеріальний зміст був у статтях 1–3 цього акту, виключених в 2006 та 2008 роках. Такий прихований від суспільства спосіб встановлення пільг, що існували навіть протягом десятиліття після прийняття Конституції 1996 року, не можна визнати законним й справедливим [18].

У науковій спільноті термін «спеціальне пенсійне забезпечення» не викликає загального схвалення. Більш того, можна навести приклад емоційної, але справедливої оцінки саме існування спеціального пенсійного забезпечення: «Через неефективність роботи, масову корупцію, прояв непрофесіоналізму тощо по відношенню до спецпенсій виникло протистояння між суспільством та владою, що привело до поступового вилучення одіозних норм, а тому з 1 червня 2015 року було призупинено призначення спецпенсій. Історія українських спецпенсій дуже повчальна з точки зору дотри-

мання принципу соціальної і юридичної справедливості при здійсненні соціального забезпечення на різних правових засадах» [4, с. 643].

Тому дисонансом із загальною думкою є публікації останніх років, що містять пропозиції й надалі користуватися терміном «спеціальне пенсійне забезпечення». Як це не дивно, його зміст вбачають не тільки у «спеціальних пенсіях», а й у «додаткових відпустках, безкоштовному харчуванні, безкоштовному лікуванні у санаторно-профілактичних закладах» [19, с. 111]. Визнати професійним таке сприйняття категорій «пенсія» і «пенсійне забезпечення» дуже складно.

**Висновки.** Диференціація пенсійного забезпечення є об'єктивно необхідним процесом правового регулю-

вання відносин у цій сфері. Вона спрямована на врахування багатьох особливостей роботи, що впливають на встановлення умов призначення й виплати пенсії. Разом з тим, відхилення від принципу рівності у пенсійному забезпеченні має базуватися на вагомих підставах, що мають природне походження. Диференціація пенсійного забезпечення на індивідуальному рівні неможлива, оскільки вона означала би персоніфікацію у правовому регулюванні. Встановлення засад єдності й диференціації пенсійного забезпечення в кодифікованому акті має стати дієвим інструментом забезпечення принципів справедливості й законності. Існування спеціального пенсійного забезпечення є несумісним з сучасними прогресивними засадами функціонування суспільства.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Скоробагатко А. В. Єдність та диференціація правового регулювання пенсійного забезпечення в Україні : монографія. – К. : «Освіта України». 2019. 580 с.
2. Словник української мови [в 11 т.]. Том 2. – К., 1971. 550 с.
3. Погребняк С. П. Основоположні принципи права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2009. 36 с.
4. Сташків Б. І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навч. посібник. Чернівці : ПАТ «ПВК «Десна», 2016. 692 с.
5. Андреев В. С. Социальное обеспечение в СССР. М. : Юрид. лит., 1970. 256 с.
6. Васильева Ю. В. Основания для дифференциации правового регулирования пенсионных отношений. *Правоведение*. 1998. № 3. С. 76–82.
7. Словник української мови [в 11 т.]. Том 10. – К., 1979. 658 с.
8. Словник української мови [в 11 т.]. Том 4. – К., 1973. 840 с.
9. Про затвердження списків виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятості в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 461. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2016-p#Text>
10. Про Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 1992 р. № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-92-p#Text>
11. Про пенсійне забезпечення. Закон України від 5 листопада 1991 року № 1788-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text>
12. Детермінанти соціально-економічної нерівності в сучасній Україні : монографія / уклад.: Балакірева О. М., Головенько В. А., Дмитрук Д. А. та ін. – К., 2011. 592 с.
13. Словник: портал української мови та культури. URL: <https://slovyk.ua/index.php?swrd=детермінанта>
14. Андрійів Н. М., Шупрудько Н. В. Теоретичні підходи до тлумачення поняття «соціальна нерівність». *Ефективна економіка*. 2019. № 9. – URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7846> (дата звернення: 07.07.2022).
15. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні : монографія / за заг. ред. Ільчука Л. І. та ін. Херсон, 2010. 376 с.
16. Шкаратан О. И. Социология неравенства. Теория и реальность. – М., 2012. 526 с.
17. Шумило М. М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2016. 40 с.
18. Про додаткові заходи щодо соціального захисту суддів. Указ Президента України від 10 липня 1995 року № 584/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/584/95#Text>
19. Сокоринський Ю. В. Ознаки спеціального пенсійного забезпечення. *Соціальне право*. 2018. № 2. С. 110–116.