

**КОЛЕСНИК-ОМЕЛЬЧЕНКО Т.В.**,  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 349.3

### ЩОДО ПІДСТАВ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДЯН

Розглянуто підстави диференціації пенсійного забезпечення громадян України.

**Ключові слова:** пенсійне забезпечення, право соціального забезпечення, об'єктивні та суб'єктивні підстави диференціації пенсійного забезпечення.

Рассматриваются основания дифференциации пенсионного обеспечения граждан Украины.

**Ключевые слова:** пенсионное обеспечение, право социального обеспечения, объективные и субъективные основания дифференциации пенсионного обеспечения.

Grounds of differentiation pensions of Ukrainian citizens are consider.

**Keywords:** pensions, social security law, objectively and subjective basis of differentiation of pensions.

Регулювання відносин з пенсійного забезпечення громадян – один із напрямів, де виявляється таке правове явище, як диференціація. Адже поряд із загальними нормами, які містяться у законодавстві з питань соціального забезпечення, відносини з пенсійного забезпечення регулюються і спеціальними нормами, ще додає певних труднощів у їх реалізації на практиці. Тому важливо розглянути підстави диференціації пенсійного забезпечення та встановити їх особливості.

Питання стосовно диференціації пенсійного забезпечення свого часу були предметом досліджень А.Д. Зайкіна, К.М. Гусова, І.В. Гушніна, О.С. Мачульської, І.М. Сироти, Е.Г. Тучкової та інших вчених. Проте як у науковій літературі, так і в чинному законодавстві й досі відсутня загально визнана думка щодо важливості визначення особливостей підстав диференціації саме пенсійного забезпечення за сучасних умов, що підкреслює актуальність обраної тематики наукового пошуку та визначає її мету. Завданням цієї статті є аналіз теоретичних підходів щодо визначення загальних підстав диференціації соціального забезпечення та визначення їх особливостей крізь призму саме пенсійного забезпечення. Наукова новизна статті визначається тим, що у ній на основі аналізу сучасних теоретичних підходів до розуміння диференціації соціального забезпечення визначено особливості її підстав у пенсійному забезпеченні, надано конкретні пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правових актів із зазначених питань.

Усім галузям українського права, у тому числі й праву соціального забезпечення, властивий існуючий у загальній теорії права розподіл юридичних норм з урахуванням їх функціональної ролі в правовому регулюванні на загальні і спеціальні, які виділяються за обсягом регулювання суспільних відносин. Водночас слід підкреслити, що саме спеціальні норми виступають провідниками диференціації у правове регулювання правовідносин з пенсійного забезпечення. Взагалі, більшість вчених підрозділяють спеціальні норми на: норми-вилучення; норми-доповнення та норми-пристосування [1, с. 202; 2, с. 351; 3, с. 70-71; 4, с. 52; 5, с. 47]. Так, В.М. Толкунова норми-доповнення розглядає як норми, що передбачають додаткові гарантії проти загальних норм, норми-вилучення – як обмеження загальних норм стосовно окремих категорій працівників, а норми-пристосування – як нові способи застосування загальних норм до окремих категорій працівників [5, с. 47]. Як цілком слушно зазначає О.В. Гоц, на практиці переважним видом правових норм у диференціації правового регулювання є норми-доповнення, які більшість юристів розглядає як норми, що встановлюють додаткові пільги, переваги. Таке значення норм-доповнень цілком виправдане, оскільки основне призначення диференціації полягає в тому, щоб наблизити правове регулювання до конкретних працівників, що володіють специфічними особистими ознаками і працюють у різних умовах [6, с. 31]. На думку Б.К. Бегічева, спеціальні норми, передбачаючи додаткові права чи обов'язки, конкретизацію загальних правил чи вилучення з них, тим самим припиняють (скасовують) дію загальних норм стосовно відповідної категорії ро-



бітників та службовців. При цьому спеціальні норми зберігають юридичну силу при зміні загальних норм про працю, якщо інше прямо не передбачене законом [7, с. 100]. Б.Я. Розін визначив співвідношення загальних і спеціальних норм у такий спосіб: «Закон спеціальний скасовує закон загальний. У кожному конкретному випадку в першу чергу повинна бути застосована та норма, що видана спеціально для регулювання даних відносин» [8, с. 54]. Однак слід погодитися з думкою Ю.П. Орловського, який зазначав, що якщо диференціація здійснюється за допомогою норм-доповнень, то ці норми діють поряд із загальними правовими нормами. Регулювання трудових відносин шляхом норм-вилучень означає, що конкретні повноваження, встановлені загальними правовими нормами, не застосовуються до тих працівників, на яких поширюються норми-вилучення. В цьому полягає характерна риса розглянутих правових норм, що має велике значення для застосування законодавства [2, с. 354].

Зазвичай норми-доповнення встановлюють додаткові пільги, тобто поліпшують правовий режим, а норми-вилучення, навпаки, погіршують становище особи. Однак із цього правила є винятки. Наприклад, за загальним правилом забороняється праця близьких родичів на одному підприємстві, в установі, організації. Як виняток із цього правила дозволяється науково-педагогічним працівникам, які є близькими родичами, працювати в одному навчальному закладі.

Слід зазначити, що в юридичній літературі немає однастайності щодо підстав диференціації. Так, В.С. Венедіктов вважає, що всі підстави диференціації можна умовно поділити на дві групи: об'єктивні умови праці, які залежать від галузі виробництва, конкретних виробничих умов праці, характеру трудового зв'язку між працівником та власником або уповноваженим ним органом; суб'єктивні підстави диференціації, до яких належать статевікові й фізіологічні особливості організму працівника [9, с. 45]. П.Д. Пилипенко вказує, що в юридичній літературі з трудового права визначають три напрями диференціації, які залежать від: 1) характеру і особливостей виробництва (галузева, міжгалузева і локальна диференціація); 2) статевих, вікових та інших особливостей працівників (суб'єктна диференціація); в) місця розташування підприємства, установи, організації (територіальна диференціація) [10, с. 54]. На думку Ю.В. Васильєвої, 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. Виходячи з цього, автор всі підстави для диференціації пенсійних норм поділяє на об'єктивні та суб'єктивні. До першої групи входять підстави, які дозволяють застосовувати спеціальне правове регулювання до суб'єкта пенсійних правовідносин, незалежне від його суб'єктної якості, але, як правило, пов'язане з характеристикою його суспільно корисної діяльності. Друга група підстав, навпаки, є похідною від суб'єктних особливостей забезпечуваного контингенту [11, с. 76]. І.М. Сирота вказує, що найбільш характерними ознаками (підставами) для диференціації соціальних виплат (пенсій, допомог, надання пільг) є умови праці, характер трудової діяльності і державної служби, страхові ризики, ступінь і причина втрати працездатності, розмір заробітної плати. Наприклад, норми пенсійного забезпечення вище у тих працівників, які були зайняті на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими й особливо важкими умовами праці, у військовослужбовців і службовців органів внутрішніх справ, державних службовців і науковців [12, с. 76]. М.Л. Захаров та Е.Г. Тучкова вказують, що диференціація (розходження) умов і норм забезпечення залежить від низки соціально значущих обставин, що характеризують, зокрема, трудову діяльність (обсяг трудової діяльності та її результатів); характер трудової діяльності (специфіка умов праці та професії тощо); місцевість, де виконувалася робота (служба) або проживає людина; суб'єктивні особливості людини і її сім'ї (стать, вік, стан здоров'я, причини непрацездатності, наявність дітей і їхня кількість тощо); матеріальне становище [13, с. 107]. Як цілком слушно зазначає Т.З. Гарасимів, найбільш яскраво диференціація відбивається в інституті пенсійного забезпечення. Диференціація умов та обсягу пенсійного забезпечення здійснюється з огляду на такі чинники, як трудовий стаж (стосовно його кількісного та якісного критеріїв), причина та група інвалідності, кількість утриманців, наявність особливих заслуг тощо [14, с. 110].

Виходячи з сучасного пенсійного законодавства, сьогодні можна говорити про існування двох блоків підстав диференціації пенсійного забезпечення в Україні. Перший блок – це об'єктивні підстави диференціації, другий – суб'єктивні. До першого блоку належать такі підс-



тави: 1) характер праці (служби); 2) умови праці (шкідливі, важкі); 3) місцевість, де працювала (проходила службу) або проживала особа.

Історично пенсійне законодавство України встановлювало і встановлює значні розходження в умовах набуття права на пенсію різними категоріями працівників. Це виявляється у зниженні пенсійного віку для деяких категорій працівників. Наприклад, відповідно до ст. 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення» на пільгових умовах мають право на пенсію за віком, незалежно від місця останньої роботи, працівники, зайняті повний робочий день на підземних роботах: чоловіки – після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначених роботах; жінки – після досягнення 45 років і при стажі роботи не менше 15 років, з них не менше 7 років 6 місяців на зазначених роботах. Крім цього, необхідно також вказати пенсійне забезпечення за вислугу років, яке також характеризується пільговим режимом для певних категорій працівників. Так, відповідно до п. е) ст. 55 Закону України «Про пенсійне забезпечення» право на пенсію за вислугу років мають працівники освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення при наявності спеціального стажу роботи від 25 до 30 років, незалежно від віку, за переліком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України.

Друга об'єктивна підстава диференціації пенсійного забезпечення пов'язана з роботою в шкідливих і важких умовах праці. Так, відповідно до ст. 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення» працівникам, які мають не менше половини стажу роботи з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, пенсії на пільгових умовах призначаються зі зменшенням загального пенсійного віку: на 1 рік за кожний повний рік такої роботи – чоловікам і на 1 рік 4 місяці – жінкам. Слід зазначити, що порівняно з нормами Закону СРСР від 14 липня 1956 р. «Про державні пенсії», який містив усього чотири підстави, в сучасній редакції ст. 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р. значно розширено перелік видів робіт, що надають право на встановлення трудової пенсії за віком на пільгових умовах.

Третя об'єктивна підстава диференціації пенсійного забезпечення пов'язана з місцевістю, де працювала (проходила службу) або проживала особа. Національне законодавство встановлює спеціальні правила пенсійного забезпечення у зв'язку з роботою в районах Крайньої Півночі і в місцевостях, прирівняних до Крайньої Півночі, з роботою і проживанням в Чорнобильській зоні, а також для громадян – переселенців з інших країн та громадян України, працюючих за кордоном. Так, відповідно до ст. 1 Тимчасової угоди про гарантії прав громадян, які працювали в районах Крайньої Півночі і в прирівняних до них місцевостях, у галузі пенсійного забезпечення, яку було укладено між урядами України і Росії 15 січня 1993 р., при призначенні пенсії громадянам, які пропрацювали не менше 15 календарних років у районах Крайньої Півночі або не менше 20 календарних років у місцевостях, прирівняних до районів Крайньої Півночі, і які постійно проживають на території України, частина пенсії, яка відповідає тривалості трудового стажу, відпрацьованого у вказаних районах, обчислюється за нормами Російської Федерації. Дане положення поширюється на виплату пенсії в тій її частині, яка відповідає тривалості трудового стажу, відпрацьованого в районах Крайньої Півночі або в прирівняних до них місцевостях, тільки починаючи з 1 січня 1991 р. Згідно з п. 5 Прикінцевих положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р., тимчасово, до прийняття відповідного закону, період роботи до 1 січня 1991 р. в районах Крайньої Півночі та місцевостях, прирівняних до районів Крайньої Півночі колишнього Союзу РСР, а також на острові Шпіцберген, зараховується до страхового стажу в порядку і на умовах, передбачених законодавством, що діяло до 1 січня 1991 р. Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р. передбачається пенсійне забезпечення осіб, віднесених до категорій 1, 2, 3, 4, у вигляді: а) державної пенсії; б) додаткової пенсії за шкodu, заподіяну здоров'ю, яка призначається після виникнення права на державну пенсію. Так, особам, віднесеним до категорії 1, призначається щомісячна додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, у розмірах: інвалідам I групи – 100 % мінімальної пенсії за віком; інвалідам II групи – 75 % мінімальної пенсії за віком; інвалідам III групи, дітям-інвалідам, а також хворим внаслідок Чорнобильської катастрофи на променеvu хворобу – 50 % мінімальної пенсії за віком. Особам, віднесеним до категорії 2, щомісячна додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, призначається у розмірі 30 % мінімальної пенсії за віком. Особам, віднесеним до категорії 3, додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, призначається у розмірі 25 % мінімальної пенсії за віком. Особам, віднесеним до кате-



горії 4, додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, призначається у розмірі 15 % мінімальної пенсії за віком. Також спеціальні правила пенсійного забезпечення встановлені відносно громадян – переселенців з інших країн, а також громадян України, працюючих за кордоном. Так, наприклад, ст. 1 Угоди про гарантії прав громадян держав – учасниць СНД у галузі пенсійного забезпечення від 13 березня 1992 р., яку підписали Україна, Вірменія, Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Російська Федерація, Таджикистан, Туркменістан і Узбекистан, передбачено, що пенсійне забезпечення громадян держав – учасниць даної Угоди і членів їх сімей здійснюється за законодавством держави, на території якої вони проживають з урахуванням трудового стажу, набутого на території будь-якої з цих держав, а також колишнього СРСР за період до 13 березня 1992 р. Отже, для встановлення права на пенсію, у тому числі пенсій на пільгових умовах і за вислугу років, громадянам країн СНД враховується трудовий стаж, набутий на території будь-якої з цих держав, а також на території колишнього СРСР за час до набрання чинності цієї угодою.

Другий блок підстав диференціації пенсійного забезпечення складають такі чинники: 1) стать; 2) наявність у громадянина особливих заслуг перед державою; 3) статус ветерана війни; 4) певна хвороба або розлад функцій організму; 5) багатодітність або виховання дитини-інваліда; 6) рівень соціальної захищеності; 7) застосування до громадянина необґрунтованих заходів державного примусу. Історично національне пенсійне законодавство надавало і надає жінкам більш пільгові умови пенсійного забезпечення. Так, сьогодні, відповідно до ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», особи мають право на призначення пенсії за віком після досягнення чоловіками 60 років, жінками – 55 років та наявності страхового стажу не менше п'яти років.

Особи, які входять до складу другої групи, визначені Законом України «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» від 1 червня 2000 р. Так, пенсія за особливі заслуги встановлюється як надбавка до розміру пенсії, на яку має право особа, згідно із законом, у таких розмірах прожиткового мінімуму, визначеного для осіб, які втратили працездатність: від 35 % до 40 % – особам, зазначеним у п. 1 ст. 1 Закону; від 25 % до 35 % – особам, зазначеним у пп. 2–5 ст. 1 Закону; від 20 % до 25 % – особам, зазначеним у пп. 6–8 ст. 1 Закону.

До третьої групи належать особи, пенсійне забезпечення яких передбачено Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. Закон закріплює спеціальні правила, що виявляються у встановленні особливих умов пенсійного забезпечення і у більш високих розмірах виплат. Так, учасникам бойових дій пенсії або щомісячне довічне грошове утримання чи державна соціальна допомога, що виплачується замість пенсії, підвищуються в розмірі 25 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Інвалідам війни пенсії або щомісячне довічне грошове утримання чи державна соціальна допомога, що виплачується замість пенсії, підвищуються: інвалідам I групи – у розмірі 50 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, II групи – 40 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, III групи – 30 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Учасникам війни, нагородженим орденами і медалями колишнього Союзу РСР за самовіддану працю і бездоганну військову службу в тилу в роки Великої Вітчизняної війни, пенсії або щомісячне довічне грошове утримання чи державна соціальна допомога, що виплачується замість пенсії, підвищуються на 15 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, іншим учасникам війни – на 10 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, надаються надбавки до пенсій або щомісячного довічного грошового утримання чи державної соціальної допомоги, що виплачується замість пенсії, які вони отримують, у розмірі 70 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

До четвертої групи належать, по-перше, особи, хворі на гіпофізарний нанізм (ліліпути) і диспропорційні карлики, а по-друге, інваліди по зору I групи – сліпі та інваліди з дитинства I групи. Перші мають право на пенсію за віком: чоловіки – після досягнення 45 років і при стажі роботи не менше 20 років; жінки – після досягнення 40 років і при стажі роботи не менше 15 років. Другі мають право на пенсію за віком: чоловіки – після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 15 років; жінки – після досягнення 40 років і при стажі роботи не менше 10 років.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про пенсійне забезпечення» жінки, які народили п'ятеро або більше дітей і виховали їх до восьмирічного віку, і матері інвалідів з дитинства, які виховали їх до цього віку, мають право на пенсію за віком після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 15 років із зарахуванням до стажу часу догляду за дітьми. У разі відсутно-



сті матері, коли виховання дитини-інваліда здійснювалось його батьком, йому призначається пенсія за віком після досягнення 55 років при стажі роботи не менше 20 років.

До шостої групи належать пенсіонери, які потребують додаткової матеріальної допомоги і догляду: інваліди, непрацюючі пенсіонери, які мають на своєму утриманні непрацездатних громадян тощо. Особливі правила пенсійного забезпечення в даному випадку виражаються переважно у встановленні більш високих норм забезпечення, наприклад, за рахунок нарахування до пенсії надбавок.

В цьому групі входять громадяни, які постраждали від політичних репресій, а також ті, хто знаходився у місцях позбавлення волі понад термін, призначений при перегляді кримінальної справи. Для перших передбачені досить великі пенсійні пільги, наприклад, кратне обчислення трудового стажу, збільшення розміру пенсії і т.п., для других – лише можливість зарахування до трудового стажу періоду ув'язнення, що перевищує строк, встановлений рішенням суду.

Таким чином, з урахуванням сучасного стану пенсійного законодавства можливо говорити про існування двох блоків підстав диференціації пенсійного забезпечення в Україні. Перший блок – це об'єктивні підстави диференціації, другий – суб'єктивні. До першого блоку належать такі підстави: 1) характер праці (служби); 2) умови праці (шкідливі, важкі); 3) місцевість, де працювала (проходила службу) або проживала особа. Проте деякі підстави диференціації пенсійного забезпечення можна лише умовно віднести тільки до однієї з названих вище груп. Причому суб'єктивна диференціація завжди може бути розкрита більш повно лише при одночасному розгляді і якого-небудь об'єктивного чинника. У зв'язку з цим роздільне викладення тих або інших чинників диференціації правового регулювання правовідносин з пенсійного забезпечення хоча і може бути виправдано з наукової точки зору, проте на практиці, як це було показано раніше, багато з розглянутих підстав діють не ізольовано одна від одної, а в тісному їх взаємозв'язку. При цьому слід звернути увагу на те, що, у свою чергу, з урахуванням стану сучасного законодавства з питань соціального забезпечення, можна всередині кожної з груп підстав диференціації пенсійного забезпечення провести подальший розподіл, виділяючи деякі з підстав в окремі підгрупи, проводячи більш дробову диференціацію.

#### Список використаної літератури:

1. Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР : учебник / Андреев В. С. – [2-е изд.]. – М. : Юрид. лит., 1987. – 352 с.
2. Иванов С. А. Советское трудовое право: вопросы теории / С. А. Иванов, Р. З. Лившиц, Ю. П. Орловский. – М. : Наука, 1978. – 368 с.
3. Андреев В. С. Проблемы общей части трудового права / В. С. Андреев, А. С. Пашков, О. В. Смирнов, В. И. Смолярчук // Правоведение. – 1980. – № 2. – С. 70–71.
4. Венедиктов В. С. Трудовой договор (контракт) по законодательству Украины / Венедиктов В. С. – Х. : Консум, 1996. – 136 с.
5. Толкунова В. Н. Дифференциация правового регулирования женского труда / В. Н. Толкунова // Советское государство и право. – 1968. – № 11. – С. 45–52.
6. Гоц О. В. Правове регулювання виникнення трудових правовідносин з науково-педагогічними працівниками : дис. ... канд. юрид. наук / Гоц Ольга Василівна. – Харків, 2004. – 180 с.
7. Бегичев Б. К. Субъектная дифференциация правового регулирования в советском трудовом праве / Б. К. Бегичев // Сборник ученых трудов. – Вып. 2. – 1964. – 224 с.
8. Розин Б. Я. Льготы для работников Крайнего Севера (Проблемы дифференциации регулирования труда по территориальному признаку): дис. ... канд. юрид. наук / Розин Б. Я. – М., 1972. – 174 с.
9. Венедиктов В. С. Правовые вопросы возникновения, изменения и прекращения трудовых правоотношений. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1996. – 76 с.
10. Трудове право України : [навч. посіб. / за ред. П. Д. Пилипенка]. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 536 с.
11. Васильева Ю. В. Основания для дифференциации правового регулирования пенсионных отношений / Ю. В. Васильева // Правоведение. – 1998. – № 3. – С. 76–82.
12. Сирота И. М. Право социального обеспечения в Украине: [учебник] / Сирота И. М. – К. : Одиссей, 2004. – 384 с.
13. Захаров М. Л. Право социального обеспечения России / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. – М., 2001. – 546 с.
14. Гарасимів Т. З. Принципи права соціального забезпечення України : дис. ... канд. юрид. наук. – Львів, 2001. – 158 с.

Надійшла до редакції 24.01.2012

