

**Н. Р. Нижник,**  
доктор юридичних наук, професор  
**І. О. Гуменюк,**  
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

## ПРИНЦИПИ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ПЕНСІЙНИХ ВІДНОСИН: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ТЕОРІЇ ПЕНСІЙНОГО ПРАВА

*У статті аналізуються підстави диференціації правового регулювання пенсійних відносин, з'ясовуються принципи солідарності та диференціації. Досліджуються можливості запровадження єдиних принципів нарахування пенсій для осіб, пенсійне забезпечення яких здійснюється за нормами спеціального законодавства.*

**Ключові слова:** реформа пенсійної системи, теорія пенсійного права, принципи правового регулювання, підстави диференціації, єдині принципи нарахування пенсій.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Найбільш кардинальні зміни у соціальному захисті відбулись у пенсійній сфері. Доцільність та ефективність новел пенсійного законодавства викликають наукові дискусії щодо напрямів подальшого реформування пенсійної системи. Узагальнення законотворчої діяльності парламенту впродовж сьомого скликання з питань пенсійного страхування та забезпечення показує, що 95 % законопроектів, які знаходились у профільному комітеті на опрацюванні, не були прийняті, відхилені або відкликані суб'єктами законодавчої ініціативи і переважна більшість з них – це законопроекти з питань відновлення норм пенсійного законодавства, які діяли до прийняття Закону України «Про заходи законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» [1].

**Мета дослідження.** Сьогодні в Україні відбувається чергове реформування системи пенсійного забезпечення. У зв'язку з цим теоретично та практично значимим є перегляд окремих положень, які складають теорію пенсійного права. Зробити це необхідно, оскільки без створення науково обгрунтованої концепції розвитку пенсійного законодавства України успіх реформування є сумнівним. До того ж передбачені останніми пенсійними законами новели не позбавлені характеру «ситуативного вирішення» нагальних проблем.

Найбільш кардинальні зміни мають відбутися у законодавстві, яке встановлює спеціальні правила пенсійного забезпечення. У зв'язку з цим основним завданням статті є визначення природи таких особливостей та з'ясування того, наскільки обгрунтованими є критерії для диференціації, чи можливо і доцільно відмовитись від диференціації правового регулювання пенсійних відносин і

яким чином це зробити, не порушуючи міжнародний принцип «збереження набутих прав», який закріплений у Європейській конвенції про соціальне страхування (1972 р.) та розвинутий у Конвенції МОП № 157 про встановлення міжнародної системи збереження прав в галузі соціального забезпечення (1982 р., набула чинності 1986 р.) [2].

**Виклад основного матеріалу.** В основі будь-якого правового регулювання, в тому числі й пенсійного забезпечення, лежать правові принципи, що розкривають сутність. В теорії пенсійного права їх поділяють на дві великі групи: перша – стосується змісту правових норм, які визначають права громадян у сфері пенсійного забезпечення, це: доступність умов виникнення права на пенсію, задовільний рівень пенсійного забезпечення, диференціація умов і диференціація норм пенсійного забезпечення. Друга група – гарантування реалізації суб'єктивного права на пенсію.

Запровадження єдиних принципів нарахування пенсій визначається основним завданням чергової пенсійної реформи, яке передбачається у Прикінцевих положення Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо пенсійного забезпечення» [3] і має місце у ст. 87 нового проекту Закону України «Про державну службу». Вони потребують узгодження з одним із різновидів принципу диференціації – диференціації пенсійних норм.

Диференціація умов пенсійного забезпечення, на відміну від диференціації пенсійних норм, дозволяє встановити зв'язок розміру пенсії з тривалістю страхового стажу та величиною доходу, з якого сплачувались страхові внески. Цей базовий міжнародний принцип всієї системи соціаль-

ного страхування не підлягає сумніву, але потребує реальної реалізації (відображення) у нормах, які визначають порядок нарахування пенсій в Україні. Згідно статей 25, 27 і 40 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», при обчисленні пенсії для кожного пенсіонера визначається індивідуальний коефіцієнт страхового стажу (в залежності від місяців страхового стажу) та коефіцієнт заробітної плати, який встановлюється шляхом ділення фактичної заробітної плати застрахованої особи на величину середньої заробітної плати в Україні за відповідний період у розрізі кожного місяця. Фактично, основні елементи «страховий стаж» та «величина доходу, з якого сплачуються страхові внески» трансформуються у «коефіцієнт страхового стажу» та «коефіцієнт заробітної плати».

Об'єктивність причин застосування такого механізму ґрунтується на принципі солідарності пенсійної системи, але він має бути розроблений на підставі актуарних розрахунків, що не дозволить нівелювати принцип диференціації умов пенсійного забезпечення за умови існування тільки одного рівня пенсійного забезпечення.

Відповідно до чинного законодавства, порядок визначення показників середньої заробітної плати затверджується Пенсійним фондом України за погодженням із центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної фінансової політики, державної політики у сферах економічного розвитку, статистики [4]. Оскільки Пенсійний фонд України не функціонує на паритетних засадах, участь у цьому процесі представників застрахованих і страхувальників виключена. Все вищезазначене може мати місце у системі соціального страхування за умови гарантування рівня страхового забезпечення не нижчого 45 відсотків втраченого (попереднього) заробітку (доходу).

Принцип солідарності, як базовий у пенсійній системі, має негативні й позитивні якості. Позитивні виражаються в тому, що ризик нужденності розподіляється між всіма учасниками соціального страхування. Негативні – у відсутності стимулів для тривалої та якісної участі у соціальному страхуванні. Не останню роль ці негативні якості відіграють у «тінізації» заробітної плати, яку вважають основним чинником кризи національної пенсійної системи.

В сучасних умовах принцип солідарності потребує корегування з економічної та правової точки зору. Економічний аспект полягає в тому, що на зміну масовим індустріальним видам професійної зайнятості, для яких застосовувались

середні вірогідні характеристики соціальних ризиків, приходять вузькоспеціалізована праця, яка потребує більш точного врахування ризиків професійної діяльності [5]. Правовий аспект має передбачати забезпечення на законодавчому рівні балансу між принципом солідарності та диференціації умов пенсійного забезпечення. На нашу думку, неефективним є розвиток законодавства шляхом «простого зменшення розміру єдиного страхового внеску». Необхідно створити новий механізм оцінки і прогнозування ризиків, на підставі чого встановити розміри страхових внесків до фондів соціального страхування, які функціонують на засадах солідарності. Внески на пенсійне страхування, в частині, що перевищує потреби солідарної страхової системи, мають підвищити індивідуалізацію (зауважимо, не адресність) форм соціального захисту. Зробити це можливо в рамках другого рівня пенсійного забезпечення.

Диференціація пенсійних норм має іншу природу походження. Пенсійне законодавство не може ігнорувати багатьох факторів об'єктивного і суб'єктивного характеру, які існують у суспільній організації виробництва і обумовлюють диференціацію правового регулювання. Фактично, підґрунтям для існування диференціації норм пенсійного забезпечення є попередня диференціація правових норм, що регулювали суспільні відносини, предметом яких була професійна діяльність. Згідно теорії пенсійного права, встановлюючи диференціацію, законодавець має виходити з двох базових положень: зв'язок норм пенсійного забезпечення з попередньою суспільно-корисною діяльністю та необхідністю врахування у пенсійних нормах особливостей і потреб одержувачів пенсій (принцип адресності).

У зв'язку з цим, всі підстави диференціації правового регулювання пенсійних відносин (пенсійних норм) можна поділити на об'єктивні та суб'єктивні [6]. Об'єктивні підстави дозволяють застосовувати спеціальне правове регулювання до суб'єкта пенсійних відносин незалежно від його суб'єктивних властивостей, і, як правило, пов'язані з характером його суспільно-корисної діяльності, а саме: 1) особливості функціональних завдань, які виконують працівники (військовослужбовці, працівники правоохоронних органів, державні службовці, працівники освіти, науки, медицини та ін.); 2) особливості умов праці (список професій № 1 і № 2, та ін.); 3) особливості території, де відбувалась професійна діяльність (гірські населені пункти), або проживання особи у зоні, яка зазнала екологічну катастрофу.

Правові наслідки такої диференціації, як правило, виражаються в особливостях пенсіонування: знижений вік, зменшена тривалість необхідного страхового стажу, вищий рівень максимальної величини пенсії, пільгове обчислення страхового стажу, і розповсюджена в українському законодавстві підстава – особливий порядок обчислення (нарахування) розміру пенсій.

Суб'єктивні підстави залежать від особливостей одержувачів пенсійного забезпечення. Їх кількість значна, тому умовно вони класифікуються на три групи: 1) в залежності від рівня соціальної захищеності пенсіонера; 2) від наявності особливих заслуг перед державою; 3) у зв'язку із застосуванням в минулому до особи заходів державного примусу. Особливості правил пенсіонування виражаються у підвищенні рівня матеріального забезпечення за рахунок надбавок до пенсії. Суб'єктивна диференціація має дворівневий характер. Необхідно зауважити, що в науці права соціального забезпечення диференціація має специфічне розуміння порівняно з іншими юридичними науками, які розмежовують диференціацію та індивідуалізацію. За загальним правилом, в юриспруденції диференціація пов'язана з відмінністю норм права, які на відміну від актів їх реалізації не індивідуалізуються. У праві соціального забезпечення індивідуалізація – найвищий ступень диференціації [6].

Підсумовуючи зазначимо, диференціація пенсійних норм, тобто диференціація правового регулювання пенсійних відносин є обґрунтованим, об'єктивним і важливим принципом пенсійного законодавства, який не суперечить принципу рівності. У ряді випадків, диференціація об'єктивно необхідна з метою вирівнювання матеріального положення різних груп соціально незахищених громадян. Вона не повинна бути зовеликою, перетворюючись у привілеї пенсійного забезпечення.

Правова природа єдиних принципів нарахування пенсій виходить з базового європейського і міжнародного стандарту – відсутності «пільгових» груп застрахованих за ступенем захисту в тій самій страховій схемі. Однакові умови страхування обумовлюють рівність прав застрахованих на матеріальне забезпечення і соціальне обслуговування. Розмір страхових виплат залежить виключно від тривалості страхового стажу, страхових внесків та деяких інших умов, обумовлених принципом соціальної солідарності, обов'язки за яким у рівному ступені розподіляються між учасниками соціального страхування. Мова йде про однакові умови соціального стра-

хування, які не допускають диференціацію норм, але ґрунтуються на диференціації умов страхового забезпечення. Таким чином, при внесенні змін до національного законодавства щодо запровадження єдиних принципів нарахування пенсій, в рамках загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, принципово невірно ігнорувати наступні факти: по-перше, державні службовці та особи, які працюють на посадах, робота на яких зараховується до стажу, що дає право на одержання пенсії відповідно до спеціальних законів, сплачують із заробітної плати внески у розмірі, майже вдвічі більшому, ніж одержувачі пенсій на загальних підставах [7]. Таким чином, запровадження єдиних принципів нарахування пенсій передбачає розповсюдження однакових правил сплати страхових внесків і вирішення питання про механізм компенсації для осіб, які сплачували страхові внески у підвищеному розмірі в минулому і не отримали право на пенсію за нормами спеціального законодавства.

По-друге, в обов'язковому порядку підлягає врахуванню факт диференційованого правового регулювання праці державних службовців і деяких інших категорій працівників. Спосіб забезпечення соціальних гарантій для державних службовців залежить від обраної в країні моделі правового регулювання державної служби. За радянських часів існувала трудово-правовою моделлю регулювання службових (управлінських) відносин у державному апараті (прототип цивільної державної служби в сучасний період), яка, відповідно, не встановлювала особливостей пенсійного забезпечення. Пенсії за вислугу років передбачались для військовослужбовців і прирівняних до них категорій, що збереглося і має місце у чинному законодавстві.

В сучасних умовах, специфіка державної служби як особливого виду суспільно-корисної діяльності породжує особливості статусу особи, яка займає посаду державного службовця. За чинним законодавством частиною правового статусу державного службовця є ряд обмежень політичного, економічного, організаційного характеру, метою яких є запобігання конфлікту приватних і державних інтересів. Не зважаючи на це, статус державного службовця можна віднести до «службово-трудоного», оскільки у національному законодавстві не остаточно відбулось його відмежування від статусу найманого працівника. Чого не можна сказати про проект Закону «Про державну службу», який передбачає «державно-публічну» модель державної служби, остаточно відмежовує державну службу від най-

маної праці. Обрана модель виключає можливість застосування єдиних принципів обчислення пенсій, оскільки встановлюючи для державних службовців обмеження в одній сфері, законодавець має передбачити для них пільги в іншій сфері, тим самим зберігаючи баланс інтересів. Інакше, норми про обмеження можуть бути визнані дискримінаційними, що у європейському і національному законодавстві визнається як грубе порушення прав.

**Висновки.** Підсумовуючи зазначимо, запровадження єдиних принципів нарахування пенсій для осіб, професійна діяльність яких регламентується спеціальним законодавством, можлива за умови їх застосування при обчисленні розміру пенсії в рамках першого рівня пенсійної системи, яка функціонує на солідарних засадах, з одночасним врегулюванням додаткового пенсійного забезпечення в рамках другого рівня пенсійної системи за рахунок відрахувань на індивідуальні пенсійні рахунки.

Іншим способом врегулювання проблеми, на нашу думку, є відмова від застосування «державно-публічної» моделі регулювання службових відносин для всіх державних службовців. Ця ідея заслуговує на увагу, оскільки значна частина функцій державного службовця входять до сфери правового регулювання трудового законодавства.

Не заперечуємо, що доцільність збереження окремих підстав диференціації пенсійних норм сумнівна не тільки з причин нової суспільно-економічної організації виробництва, а й у зв'язку з відсутністю об'єктивних і суб'єктивних підстав для їх запровадження. Диференційовані норми стають фінансовим тягарем для пенсійної системи країни, що функціонує виключно на засадах солідарності, але це не є підставою для застосування спрощеного підходу, спрямованого на відмову від диференціації правового регулювання пенсійних відносин. Якщо раніше проблеми запровадження другого рівня пенсійного забезпечення знаходились у теоретичній площині, то на сьогодні вони мають суто практичне значення. Законодавче забезпечення другого рівня

пенсійної системи не може обмежуватись одним розділом Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та бланкетними нормами до Закону «Про страхування». Накопичувальна пенсійна система дуже складна в організації та потребує ретельного правового регулювання, оскільки кількість фінансових ризиків в ній у рази більше, ніж у солідарній пенсійній системі.

#### *Література*

1. *Про заходи законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи:* Закон України від 8 липня 2011 р. № 3668-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 12-13. – Ст. 82.

2. *Європейська конвенція про соціальне страхування* (1972 р.) // Engels Ch. European Labour Law. Deventer, 1993. P. 275-279; Конвенція МОП № 157 про встановлення міжнародної системи охорони прав в галузі соціального забезпечення (1962 р., пер. 1986 р.) // Міжнародне законодавство про охорону праці. Конвенції та рекомендації МОП. Т. 3 – К.: Основа, 1997. – 342 с.

3. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення:* Закон України від 2 березня 2015 р. № 213-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213-19>

4. *Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування:* Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49-51. – Ст. 376.

5. *Роик В. Д.* Социальная модель государства: опыт стран Европы / В. Д. Роик // Человек и труд. – 2011. – № 6. – С. 24.

6. *Васильева Ю. В.* Основания для дифференциации правового регулирования пенсионных отношений / Ю. В. Васильева // Правоведение. – 1998. – № 3. – С. 76-81.

7. *Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування:* Закон України від 8 липня 2010 р. № 2464-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 2-3. – Ст. 11.

**Н. Р. Нижник, И. А. Гуменюк**

Принципы дифференциации пенсионных отношений: отдельные аспекты теории пенсионного права

В статье анализируются основания дифференциации правового регулирования пенсионных отношений, уточняются принципы солидарности и дифференциации. Исследуются возможности внедрения единых принципов исчисления пенсий для лиц, пенсионное обеспечение которых осуществляется по нормам специального законодательства.

**Ключевые слова:** реформа пенсионной системы, теория пенсионного права, принципы правового регулирования, основания дифференциации, единые принципы исчисления пенсий.

**N. Nyzhnyk, I. Gumeniuk**

Principles of differentiation of pension relations: some aspects of the theory of pension law

The article analyzes the foundation of differentiation of pension relations' legal regulation, clarifies the principles of solidarity and differentiation. We investigate the possibility of introducing common principles of calculating pensions for persons whose pensions are provided according to the norms of a special law.

**Key words:** reform of the pension system, the theory of pension law, the principles of legal regulation, the basis of differentiation, common principles for calculating pensions.