

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ПЕНСІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ

Досліджено проблемні питання пенсійного забезпечення в Україні у контексті реалізації принципу справедливості. Розглянуто скасування спеціальних пенсій крізь призму справедливості. Доведено необхідність диференціації пенсійного забезпечення, яка не порушує принципу справедливості та передбачає такий розмір пенсій, який забезпечує громадянам гідний рівень життя.

Ключові слова: *принцип справедливості, пенсійне забезпечення, спеціальні пенсії, пільгові пенсії, диференціація пенсійного забезпечення.*

Корнева П. М. К вопросу о правовом обеспечении принципа справедливости в пенсионном обеспечении

Исследованы проблемные вопросы пенсионного обеспечения в Украине в контексте реализации принципа справедливости. Рассмотрена отмена специальных пенсий сквозь призму справедливости. Доказана необходимость дифференциации пенсионного обеспечения, которая не нарушает принцип справедливости и предусматривает такой размер пенсий, который обеспечивает гражданам достойный уровень жизни.

Ключевые слова: *принцип справедливости, пенсионное обеспечение, специальные пенсии, льготные пенсии, дифференциация пенсионного обеспечения.*

Kornyeva Polina. The issue of legal support principles of fairness in pension provision

The article describes the problem questions of pensions in Ukraine in the context of the implementation of the principle of justice. We consider the abolition of special pensions in the light of justice. The necessity of differentiation of pension provision, which does not violate the principle of equity, and provides a pension that provides citizens a decent standard of living.

Key words: *the principle of equity, pensions, special pensions and privileged pensions, differentiated pensions.*

Права людини у сфері пенсійного забезпечення характеризуються тим, що фактично всі вони мають конкретний матеріальний зміст. Звідсіля – справедливим слід вважати такий рівень пенсійного забезпечення, який дозволяє особі жити на належному рівні. У Загальній декларації прав людини (ст. 25) та Європейській Соціальній Хартії (ч. 1 ст. 13) визначено фактори, які впливають на рівень забезпечення: основні потреби людини, прожитковий мінімум, гідний рівень життя людини. Отже, й розмір пенсії має забезпечувати достатній життєвий рівень, а також передбачати резерв для неухильного поліпшення умов життя¹. Проте, на слушну думку М.М. Шумила, термін «достатній рівень життя» є занадто вузьким. Достатній – це той, що дозволяє людині вижити, а гідний – той, що дозволяє жити і реалізовувати у повному обсязі свої права та обов'язки. Гідне життя відображає сутність соціальної держави, метою існування якої реалізація вимог соціальної справедливості².

Правові проблеми пенсійного забезпечення є предметом дослідження Н. М. Хуторян, Я. В. Сімутіної, М. П. Стадника, А. А. Ширант, М. М. Шумила та інших вчених. Принцип справедливості у сфері пенсійного забезпечення на монографічному рівні досліджено Л.С. Тарасовою. Між тим, сучасні процеси у пенсійному забезпеченні в Україні зумовлюють необхідність додаткового дослідження проблеми справедливості у механізмі призначення і виплати пенсій.

Прийнято вважати, що справедливість має забезпечувати рівність суб'єктів через встановлення для них однакових можливостей у реалізації прав. Факти ж стверджують, що у пенсійному забезпеченні для багатьох категорій громадян встановлено порядок призначення і виплати пенсій, що значно відрізняється від загального. Такий підхід не слід вважати порушенням принципу справедливості, оскільки через нього реалізується принцип диференціації пенсійного забезпечення.

Серед принципів загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, закріплених у ст. 7 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р., виокремлено принцип диференціації розмірів пенсій залежно від тривалості страхового стажу та розміру заробітної плати (доходу)³. Проте, диференціацію слід проводити і з урахуванням особливостей умов праці, характеру виконуваної роботи, її складності і значущості, ступеня відповідальності.

Пенсійне забезпечення є яскравим прикладом реалізації саме диференціації забезпечення. Але вона має бути збалансована із єдністю у пенсійному забезпеченні. В.С. Аракчєєв слушно зауважує, що єдність реально існує, але вона повинна бути поглинена принципом загальності пенсійного забезпечення, за допомогою якого створюються рівні «стартові» можливості для всіх суб'єктів, які в подальшому реалізуються диференційовано з врахуванням конкретних життєвих обставин⁴. З цього приводу Н. Б. Болотіна вірно зазначала, що серед недоліків пенсійної системи варто називати невинуватому значну диференціацію (пільговість), яка виявляється в особливих умовах пенсійного забезпечення для значної кількості категорій осіб⁵.

Єдність і диференціація у пенсійному забезпеченні мають ґрунтуватись на засадах соціальної справедливості. Ця теза знайшла відображення і в Рекомендаціях парламентських слухань, де, зокрема, наголошується, що пенсійна реформа має здійснюватися з урахуванням вивченого та адаптованого до українських умов досвіду інших країн, на системних засадах, а саме: соціальної справедливо-

сті, прийнятності, розуміння та підтримки широкими верствами населення. Для відновлення соціальної справедливості у солідарній системі необхідно здійснити заходи щодо: активізації роботи з опрацювання перспектив та можливих шляхів запровадження професійної пенсійної системи як альтернативи пільговому пенсійному забезпеченню; упорядкування розмірів надбавок і підвищень до пенсії для різних категорій осіб з метою уникнення застосування різних підходів при визначенні їх розміру; системного законодавчого врегулювання механізму призначення (перерахунку) пенсій та ін.⁶ А.А. Ширант переконує, що особливістю реалізації принципу єдності та диференціації повинна стати їх збалансованість, що не допустить як «зрівнялівки», так і дискримінації в пенсійному забезпеченні, та сприятиме реалізації принципу справедливості. Пенсійним відносинам більш ніж будь-яким іншим соціально-забезпечувальним відносинам властива така риса, як індивідуалізація забезпечення⁷.

За радянських часів формувався такий принцип, як високий рівень пенсійного забезпечення. У сучасних дослідженнях він не виокремлюється. Більше того, ця ознака розглядається в контексті так званої позитивної дискримінації (коли частина пенсіонерів мають права на більш високий рівень пенсійного забезпечення у порівнянні з іншими). Так, С. В. Наймушин стверджує, що у цьому випадку слід говорити не про високий рівень пенсійного забезпечення державних службовців, а про фактичний низький рівень забезпечення інших пенсіонерів, що є яскравим прикладом порушення справедливості⁸.

Дослідники питань пенсійного забезпечення в Україні цілком зазначили, що воно складається із загального (за Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування») та спеціального (пільгового і професійного) пенсійного забезпечення (за іншими законами, в іншому порядку)⁹. З метою забезпечення розподільчої справедливості держава може ухвалювати заходи, що ґрунтуються на об'єктивному й розумному поясненні: політика квот у різних галузях суспільного життя, пільгове пенсійне забезпечення

тощо. Узаконення державного втручання на користь тієї чи іншої частини населення може відкрити шлях позитивній дискримінації, що стало б кінцем класичної концепції рівності всіх перед законом і народження права на відмінність – з окремими правовими режимами через належність до тієї чи іншої групи населення¹⁰.

Спеціальними законами для окремих категорій громадян можуть встановлюватися більш високі гарантії, але вони повинні бути пов'язаними зі специфікою трудової діяльності таких осіб. Спеціальне правове регулювання має на меті встановити пільгове пенсійне забезпечення, зумовлене регуляторним впливом принципу диференціації умов і норм соціального забезпечення залежно від певних соціально значущих факторів: характер праці та суспільна значимість її результатів.

Категорія справедливості є такою ж складною та суперечливою, як і право. Справедливість у праві найбільш доцільно розглядати як баланс інтересів. Принцип соціальної справедливості у соціальному забезпеченні відображає соціальну спрямованість держави та проявляється в реалізації соціальної функції бізнесу, який повинен бути соціально відповідальним в створенні умов, які забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини¹¹. Конституційним Судом України неодноразово розглядалася проблема, пов'язана з реалізацією права на соціальний захист, неприпустимістю обмеження конституційного права громадян на достатній життєвий рівень. Було сформульовано правову позицію, згідно з якою Конституція та закони України виокремлюють певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. До них, зокрема, належать громадяни, яким пенсія призначається за спеціальними законами.

У рішеннях Конституційного Суду України зазначалося, що пільги, компенсації, гарантії є видом соціальної допомоги і необхідною складовою конституційного права на достатній життєвий рівень, тому звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за статтею 22 Конституції України не допускається (приміром, рі-

шення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 р., № 8-рп/99, від 20 березня 2002 р., № 5-рп/2002, від 17 березня 2004 р., № 7-рп/2004, від 1 грудня 2004 р., № 20-рп/2004).

Окремої уваги потребує проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій» від 30.04.2015 р., № 2767¹². Однією із дискусійних змін є пропозиція скасувати призначення спеціальних пенсій (крім пенсій для військовослужбовців) та запровадити призначення всіх видів пенсій за нормами єдиного Закону «Про систему пенсійного забезпечення та загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Призначені до 1 січня 2016 року спеціальні пенсії, пропонується виплачувати у розмірах, визначених законодавством, яке діяло до вказаної дати, без здійснення їх індексації та перерахунків до часу, коли цей розмір пенсії відповідатиме розміру пенсії, обчисленої відповідно до статей 27 і 28 цього Закону. За сплату державними службовцями підвищеної ставки внеску передбачається виплачувати при виході на пенсію за віком разову компенсацію за стаж державної служби не менше 10 років, наявний в особі на 1 січня 2016 року, у таких розмірах: від 10 до 15 років – 10 прожиткових мінімумів для працездатних осіб; від 15 до 20 років – 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб; понад 20 років – 20 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. З 1 січня 2016 року для державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування, працівників митної служби, прокурорів, суддів, наукових і науково-педагогічних працівників пропонується сплачувати підвищену ставку внеску (2,5 відсотка від зарплати), яку спрямуватимуть до Накопичувального пенсійного фонду.

Зміна порядку пенсійного забезпечення державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування та інших відповідних категорій осіб має базуватися на аналізі підстав, що мали місце при встановленні цього спеціального порядку пенсійного забезпечення для кожної з категорій одержувачів. Варто зауважити, що у європейських країнах не відмовляються від практики спеціальних умов

пенсійного забезпечення державних службовців. Згідно з Рекомендаціями № R(2006) 6 Комітету Міністрів Ради Європи Державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, ухваленими 24 лютого 2000 року, держава повинна забезпечувати соціальний захист публічних службовців, зокрема їх пенсійне забезпечення на основі як загальної системи, так і особливих механізмів соціального і пенсійного забезпечення (п. 11). Зокрема, в Чехії пенсія ґрунтується на основі «пенсійних бонусів» залежно від стажу та умов проходження служби, в Естонії загальна пенсія за віком чиновника призначається з підвищенням в залежності від стажу (до 50 відсотків при стажі служби більше 30 років)¹³.

В умовах пенсійної системи, побудованої на страхових засадах, принципово не можна ігнорувати той факт, що державні службовці та особи, які працюють на посадах, робота на яких зараховувалася до стажу, що дає право на одержання пенсії відповідно до спеціальних законів, сплачували із заробітної плати внески до Пенсійного фонду у розмірі вдвічі більшому, ніж одержувачі пенсій на загальних підставах. Тому скасування пенсійного забезпечення за вказаними вище Законами має супроводжуватися не тільки внесенням змін до законодавства про подальшу сплату на загальних підставах страхових внесків особами, що підпадають під дію цих Законів, а й про вирішення питання щодо запровадження відповідних компенсаційних заходів особам, які сплачували страхові внески в підвищених розмірах в минулому. При цьому пропозиція про виплату державним службовцям за сплату ними підвищеного страхового внеску компенсації при стажі державної служби не менше 10 років, наявному в особи на 1 січня 2016 року, у розмірах: від 10 до 15 років – 10 прожиткових мінімумів для працездатних осіб; від 15 до 20 років – 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб; понад 20 років – 20 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, не може розглядатися як компенсація, адекватна виплатам цих осіб.

Якщо аналізувати матеріальну сторону питання, то розміри цих компенсацій є значно меншими, ніж суми сплачених державними службовцями внесків до Пенсійного фонду України (раніше 5%, а

сьогодні – 6,1% бази нарахування єдиного внеску в залежності розмірів одержуваних заробітних плат та стажу роботи на державній службі). З огляду на обмеження займатися іншою оплачуваною та підприємницькою діяльністю є несправедливим. Отже, скасування спеціальних пенсій без надання відповідних компенсаторів може призвести до поглиблення кризи державного управління та порушення прав громадян, які відпрацювали на посадах державних службовців багато років.

Очевидним є те, що люди внаслідок притаманних їм особливостей фактично є різними за рівнем інтелектуального розвитку, здібностей, таланту тощо. Тому формальне застосування однакового підходу щодо пенсійного забезпечення різних людей є проявом несправедливості. Крім того, такий підхід нівелює значення законодавчого регулювання, яке здійснюється на основі оптимального поєднання обмежень та стимулів (певних пільг, переваг тощо), спрямованих на розвиток суспільних відносин у бажаному для суспільства та держави напрямі. Тобто в тих випадках, коли є потреба у стимулюванні розвитку якихось галузей суспільного виробництва, то держава на законодавчому рівні може надавати певним категоріям фізичних та юридичних осіб пільги та переваги. Прикладом такого підходу можуть бути закони України «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні», «Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції в Україні», «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» та ін. Не є винятком у цьому сенсі й пенсійне законодавство, яке має містити відповідні стимули з метою формування високопрофесійного корпусу державних та муніципальних службовців, забезпечення незалежності судової влади тощо. Тому в цьому випадку слід говорити не про спеціальне (привілейоване), а про пільгове пенсійне забезпечення. Воно є системою норм і правил, що встановлюють більш сприятливі, порівняно із загальними, умови пенсійного забезпечення громадян, а також вищі розміри пенсій. Пільгове пенсійне забезпечення зумовлено соціальними, професійними чи іншими

значимими обставинами, які чинне законодавство передбачає у якості юридичних фактів, що породжують відповідні правові наслідки.

Крім того, при скасуванні спеціальних пенсій постає питання про перехід осіб, що мали право на такий вид пенсії, на інший. Це явище є ще одним проявом несправедливості у пенсійному забезпечення, адже особа позбавляється права вибору виду пенсії і у примусовому порядку переводиться на систему загального пенсійного забезпечення.

Таким чином, єдність і диференціація у пенсійному забезпеченні мають ґрунтуватись на засадах соціальної справедливості. Для окремих категорій громадян може встановлюватися високий рівень пенсійного забезпечення з урахуванням особливостей умов праці, характеру виконуваної роботи, її складності, ступеня відповідальності. У зв'язку з цим, скасування пільгових пенсій державних службовців може мати місце лише за умови одночасного внесення змін до інших актів законодавства, які компенсують скасування цих пенсій. На сьогодні вказаний вид пенсії є чи не єдиною реальною гарантією, яка компенсує особливі вимоги до праці та обмеження на додатковий дохід, які законодавство встановлює для держслужбовців. Відповідно до ст. 90 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., № 2490 (набирає чинності 01.05.2016 р.) пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Так як вказаний Закон набере чинності лише з 1 травня 2016 р., то протягом чотирьох місяців відносини регулюватиме Закон «Про державну службу» від 17.11.2011 року (бо, як заплановано, він набирає чинності з 01.01.2016 р.), за яким уряд сплачуватиме держслужбовцям не менше подвійної мінімальної зарплати, а також нараховуватиме пенсії у розмірі 80% від заробітку. Така ситуація може спровокувати масове оформлення пенсій чиновниками саме в цей період, адже оформлений розмір виплат неможливо буде зменшити згідно із нормами Конституції України. Усунення диспропорції в розмірах пенсій між одержувачами пенсій за спеціальними законами та пенсій на за-

гальних підставах має вирішуватися шляхом підвищення рівня загального пенсійного забезпечення, насамперед розмірів тих пенсій, які не забезпечують гідний життєвий рівень громадян.

1. *Оклей І. В.* Правове регулювання пенсійного забезпечення та надання соціальних послуг в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.05 / І.В. Оклей ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого, 2008. – С. 15, 16.
2. *Шумило М.М.* Категорія справедливості в пенсійних правовідносинах / М.М. Шумило // Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення : зб. наук. праць : матеріали І міжн. наук.-практ. конф. (Київ, 25-26 квіт. 2013 р.) / за ред. проф. М.І. Іншина, проф. Н.М. Хуторян, доц. В.І. Щербини. – К. : Ніка-Центр, 2013. – С. 673.
3. *Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування* : Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>
4. *Аракчеев В. С.* Право социального обеспечения России : учеб. пособие / Аракчеев В. С., Агашев Д. В., Евстигнеева Л. А.. – Томск : Томский государственный университет, 2009. – Ч. 2. – С. 30.
5. *Болотіна Н. Б.* Право соціального захисту : навч. посіб. / Болотіна Н.Б. – К. : Знання, 2008. – С. 317.
6. *Про Рекомендації парламентських слухань на тему «Стан проведення пенсійної реформи та шляхи її вдосконалення»* : постанова Верховної Ради України від 5 квітня 2011 р., № 3188-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3188-17>.
7. *Ширант А. А.* Принципи соціального забезпечення : монографія / Ширант А.А. – К. : ДІА, 2012. – С. 106.
8. *Наймушин С. В.* Пенсионное обеспечение работников правоохранительных органов: правовые вопросы : автореф. дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук : 12.00.05 / С. В. Наймушин. – Екатеринбург, 2002. – С. 4, 5.
9. *Проблеми застосування трудового та пенсійного законодавства* : монографія / [Хуторян Н.М., Сімугіна Я.В., Шумило М.М. та ін.]. – К. : Ніка-Центр, 2015. – С. 234.
10. *Європейська конвенція з прав людини: основні положення, прак-*

тика застосування, український контекст / за ред. О. Л. Жуковської. – К. : ВПЮЛ, 2004. – С. 650, 651. 11. *Ширант А.А.* Цит. праця. – С. 83. 12. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій* : проект Закону України від 30.04.2015 р., № 2767 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55000 13. *Публічна служба.* Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. – К. : Конус Ю, 2007. – С. 111.

***Kornyeva Polina.* The issue of legal support principles of fairness in pension provision**

Human rights in the sphere of pension provision are characterized by particular material substantive content belonging to all of them. The level of pension provision shall be considered to be fair if it allows adequate standard of living.

The Universal Declaration of Human Rights (Article 25) and the European Social Charter define the factors influencing the provision level: basic human needs, minimum cost of living, dignified standard of living. Thus, the scale of pension shall provide adequate standard of living. However, the definition “adequate standard of living” is too narrow. “Adequate” means a level allowing a person to survive, but “dignified” means the level allowing a person to live and implement own rights and obligations fully.

Consequently, the purpose of the article is to study current topical issues of the pension provision in Ukraine, within the concept of justice.

The differentiation principle of the scale of pension is defined among the principles of mandatory state pension insurance stated in the Article 7 of the Law of Ukraine “On Mandatory State Pension Insurance” dated July 9, 2003.

Uniformity and differentiation in the pension provision should be based on the concept of social justice. The recommendations of parliament proceedings indicate that pension reform should be carried out tak-

ing into account experience of other countries learned and adapted to the Ukrainian conditions.

The researchers of issues on the pension provision in Ukraine generally have noted that it consists of general and special pension provision.

Special laws for the particular categories of citizens may establish higher guarantees, however they should be connected with the specific nature of labor activity of such persons. Special legal regulation aims to establish the privileged pension provision, caused by the following factors: the nature of work and social importance of its results.

The draft of the Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Introduction of Storage System of Mandatory State Pension Insurance and Common Principles of Pension Calculation” dated April 30, 2015, No. 2767 deserves special attention. One of the changes under discussion is the proposal to cancel the assignment of special pensions and introduce all types of pensions according to the norms of the unified Law.

Order change of the pension provision of the civil officers, local government officials and other relevant categories of persons should be based on an analysis of grounds present during the establishment of this special order of the pension provision for each category of recipients. It is worth noting that the residents of the European countries do not refuse from the practice of special conditions of the pension provision for civil officers.

Furthermore, the cancellation of special pensions shall give a rise to an issue on the passing of the persons entitled to this type of pension to another one. This phenomenon is another evidence of injustice in the pension provision, because the person forfeits a right to choose the type of pension and involuntarily passes to the general pension system.

Thus, uniformity and differentiation in the pension provision should be based on the concept of social justice. High level of the pension provision taking into account the peculiarities of working conditions, nature of the work, its difficulty, degree of responsibility may be established for certain categories of citizens.

Key words: the principle of equity, pensions, special pensions and privileged pensions, differentiated pensions.