

УДК 349.3:364.35[477]

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.5.17>**Олег Орловський,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри приватного права

Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

ПРАВОВА ПРИРОДА МОДЕРНІЗАЦІЇ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗА ВІКОМ НА ПІЛЬГОВИХ УМОВАХ

У статті проаналізовано сутність, особливості пільгового пенсійного забезпечення за віком, визначено перспективи його вдосконалення та розвитку. Стверджується, що проблема реформування системи пільгового пенсійного забезпечення залишається невирішеною, незважаючи на певні законодавчі новації. Доведено, що розмежування пільгового та професійного пенсійного забезпечення є обґрунтованим. Обґрунтовано, що пільгове пенсійне забезпечення за віком пов'язується з особливим характером трудової діяльності осіб, яка виконується у несприятливих для життя і здоров'я умовах. При цьому професійне пенсійне забезпечення безпосередньо з умовами трудової діяльності не пов'язується. Наголошено, що зниження професійної працездатності внаслідок зайнятості у шкідливих та важких умовах праці є визначальною, об'єктивною підставою та передумовою пільгового пенсійного забезпечення за віком. Втрата працездатності відбувається з незалежних від застрахованої особи причин, вона є прямим наслідком праці в особливих умовах, створених роботодавцем. Виконання вказаних робіт прямим чином впливає на стан здоров'я працівника і, як правило, призводять до втрати здатності виконувати роботу за професією до настання віку, що дає право на пенсію за віком. Як наслідок, працівники не можуть ефективно виконувати роботу без шкоди для власного здоров'я і безпеки оточуючих. Визначено, що сутність права на пенсійне забезпечення як складової частини конституційного права на соціальний захист не може бути порушена, а законодавче регулювання у цій сфері має відповідати принципам соціальної держави. Проаналізовано правову позицію Конституційного Суду щодо змін умов пенсійного забезпечення за віком на пільгових умовах. Підкреслено, що підвищення віку виходу на пенсію окремих категорій громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком, є посяганням на сутність права на пенсійне забезпечення. Наголошено, що трансформація пільгового пенсійного забезпечення за віком має ґрунтуватись на ретельно обдуманій стратегії, яка не повинна призводити до обмеження права людини на соціальний захист. До специфічних особливостей пільгового пенсійного забезпечення віднесено: об'єктивну зумовленість; особливі умови виконання професійної діяльності та її тривалість; втрату працездатності до досягнення встановленого законом пенсійного віку; безпосередню залежність між пенсійною виплатою, непрацездатністю внаслідок роботи у несприятливих для здоров'я умовах та втратою з цієї причини заробітку.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, пенсія за віком, пільгове пенсійне забезпечення, шкідливі та важкі умови праці, пенсійний вік.

Постановка проблеми. Трансформація системи пенсійного забезпечення України зумовила чимало суттєвих змін в умови призначення та нарахування пенсійних виплат. Однак проблема реформування пільгового пенсійного забезпечення, модернізації та перегляду порядку дострокового виходу на пенсію залишаються невирішеними. Підґрунтя функціонування пільгового пенсійного забезпечення цілком об'єктивне – це недоцільність і просто неможливість продовжувати певні види професійної діяльності через вікові зміни, психологічне та емоційне перевантаження. Нагальна потреба оновлення механізму дострокового виходу

на пенсію визначається і загальною сучасною тенденцією скорочення працездатного населення і зростанням кількості осіб пенсійного віку. За даними Кабінету Міністрів України, частка працездатного населення України станом на грудень 2019 року становила 44,1% [1]. В Україні проживають 3 млн 584 тис. людей раннього працездатного віку, тобто від 15 до 24 років. Ще 16 млн 458 тис. громадян є людьми основного працездатного віку (від 25 до 54 років), а також 5 млн 243 тис. українців зрілого працездатного віку (від 55 до 64 років) [2]. Дострокові пенсійні виплати продовжують фінансуватись із загального обсягу страхових пенсійних

внесків та коштів Державного бюджету України. Тому механізм указаних соціальних виплат має бути переглянутий відповідно до сучасних умов. Одним з найбільш дієвих засобів вирішення проблеми дострокового пенсійного забезпечення є впровадження професійного пенсійного страхування, яке засновується на відповідальності роботодавця за більш раннє зниження працездатності особи внаслідок зайнятості тривалий час у шкідливих умовах праці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання пенсійного забезпечення загалом та пільгового пенсійного забезпечення за віком зокрема постійно перебували у центрі наукової уваги. Значний науковий доробок у вирішення цієї проблеми внесли праці Н.Б. Болотіної, М.І. Іншина, І.Ю. Михайлової, П.Д. Пилипенка, А.В. Скоробагатка, С.М. Прилипка, С.М. Синчук, Б.І. Сташківа, С.О. Сільченка, Н.М. Хуторян, М.М. Шумила та інших учених. Незважаючи на достатню кількість наукових праць, питання пільгового пенсійного забезпечення не втрачає своєї актуальності. Необхідним є аналіз законодавчих новацій умов та порядку надання пільгових пенсій за віком, зокрема, в частині підвищення пенсійного віку та страхового стажу. Потребує подальшого дослідження і перспектива трансформації пільгових пенсій у професійне пенсійне страхування, визначення його особливостей.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз сутності професійного пенсійного страхування, особливостей його функціонування, а також визначення потенційних шляхів запровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Пільгові пенсії є додатковими пенсійними виплатами, фінансування виплати яких покладено на всіх осіб, які сплачують єдиний внесок на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. Безумовно, це переобтяжує солідарну систему, поглиблюючи дисбаланс у пенсійному забезпеченні. Як влучно підкреслює М.М. Шумило, солідарна пенсійна система нині не є одноманітним набором нижчого рівня, якими виступають пенсійні правовідносини. Тому її необхідно розглядати через призму загального та спеціального пенсійного забезпечення [3, с. 509]. Про наявність спеціальної пенсійної системи, яка об'єднує три правові режими, вказує М.І. Іншин: 1) за особливостями професійного статусу особи; 2) за особливостями соціального статусу особи; 3) пенсійне забезпечення на пільгових умовах. Додатково виділяються пенсії за вислугу років,

зумовлені особливостями окремих професій і складними умовами праці [4, с. 270–271]. Схожої позиції дотримується С.О. Сільченко, який виділяє такі ключові особливості спеціального пенсійного забезпечення: по-перше, є визначене коло осіб, наділених спеціальним правовим статусом, пов'язаним із можливістю отримувати пенсійне забезпечення у більш пільговому порівняно з пересічними громадянами режимі; по-друге, саме пенсійне забезпечення передбачає наявність нетипових видів пенсій, які не передбачені системою пенсійного страхування, наприклад, за вислугу років, за особливі заслуги перед Україною; по-третє, умови і порядок пенсійного забезпечення мають суттєві особливості, які визначають зміст пенсійних правовідносин, потребують більш складних юридичних фактів для їх виникнення; по-четверте, розміри спеціальних пенсійних виплат, як правило, є значно більшими порівняно з тими, які гарантує загальне пенсійне забезпечення; по-п'яте, часто для виплати спеціальних пенсій передбачається кілька джерел або встановлюється спеціальний порядок їх фінансування [5].

На наш погляд, розмежування пільгового та професійного пенсійного забезпечення є обґрунтованим. Варто підтримати думку М.М. Шумила про те, що перше виникло як необхідність підвищення соціального захисту осіб, які працюють у важких та шкідливих умовах праці. Ключовою його ознакою є соціальність. Другий вид пенсійного забезпечення відображає статусність професії, є більш привілейованим видом пенсійного забезпечення, яке встановлене державою щодо окремих категорій осіб [6, с. 234]. Слушною є і позиція С.О. Сільченка про те, що існування спеціального або пільгового пенсійного забезпечення зумовлене регуляторним впливом принципу диференціації умов і норм соціального забезпечення залежно від певних соціально значущих факторів [7, с. 147].

Особливість пільгового пенсійного забезпечення, як підкреслюють науковці, полягає в особливих умовах, характері та тривалості роботи, а також наявності та тривалості спеціального стажу, який дає право працівникам на призначення пенсії за віком на пільгових умовах, іншими словами, право більш раннього виходу на пенсію порівняно з іншими працівниками. Таким чином, пільгове призначення пенсій пов'язується з виконанням роботи у певних умовах (складних або шкідливих) [8].

Вважаємо, що зниження професійної працездатності внаслідок зайнятості у шкідливих та важких умовах праці є визначальною,

об'єктивною підставою та передумовою пільгового пенсійного забезпечення за віком. При цьому втрата працездатності відбувається з незалежних від застрахованої особи причин, вона є прямим наслідком праці в особливих умовах, створених роботодавцем. Виконання цих робіт прямим чином впливає на стан здоров'я працівника і, як правило, призводить до втрати здатності виконувати роботу за професією до настання віку, що дає право на пенсію за віком. Іншими словами, працівники не можуть ефективно виконувати роботу без шкоди для власного здоров'я і безпеки оточуючих.

І.Ю. Михайлова відзначає, що визначення професійної працездатності полягає у встановленні відповідності або невідповідності між можливостями організму і роботою, яку мусить виконувати працівник. У такий спосіб оцінюється стан організму людини, що впливає на його здатність до інтенсивності праці, і у зв'язку з цим на можливість компенсації втраченого заробітку шляхом виплати пенсії [8]. Це і зумовлює законодавче зниження пенсійного віку для працівників, які працюють в особливих умовах (важких або шкідливих). Ми повною мірою погоджуємось з думкою І.Ю. Михайлової, що зниження пенсійного віку пов'язане з втраченою професійною чи загальною працездатністю саме залежність між пенсією, непрацездатністю і втраченою з цієї причини заробітку додає оцінці працездатності і встановленню того чи іншого виду непрацездатності значення ознаки, що є класифікуючою для розподілу пенсій і визначення їх соціального призначення [8].

У цьому контексті важко переоцінити роль держави, яка має законодавчо забезпечити компенсацію ранньої втрати особою працездатності. Р.І. Кондратьєв правильно писав, що «сама держава встановлює пенсії та інші державні соціальні виплати, які мають стабілізувати рівень життя населення, сприяти більш рівномірному тягарю економічних труднощів між різними групами населення [9, с. 147]. Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї [10].

У питанні реформування пільгового пенсійного забезпечення за віком законодавцем зроблено певні кроки. Однак поки зміни стосувалися лише поетапного підвищення на п'ять років тривалості страхового

стажу, який дає право на пільгову пенсію за віком, та пенсійного віку. Вказані зміни щодо призначення пільгових пенсій за віком були запроваджені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213-VIII. Відповідно до пояснювальної записки до цього законодавчого акта він був прийнятий з метою стабілізації фінансового стану бюджету Пенсійного фонду України та удосконалення окремих положень стосовно пенсійного забезпечення. Вказані законодавчі новації стали предметом розгляду Конституційним Судом України. Так, згідно з Рішенням Конституційного Суду України у справі № 1-13/2018(1844/16, 3011/16) від 4 червня 2019 року № 2-р/2019 зміна умов призначення пенсій особам, які належать до певної категорії працівників, з урахуванням наявності відповідного стажу роботи, призвела до такого нормативного регулювання призначення пенсій, яке суттєво вплинуло на очікування вказаних осіб, погіршило їх юридичне становище стосовно права на призначення пенсій [11]. У розвиток вказаних положень було прийнято Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-5/2018(746/15) від 23 січня 2020 року, в якому аналізувались на предмет відповідності Конституції України зміни в умовах призначення пенсії за віком на пільгових умовах. Новації щодо підвищення пенсійного віку та страхового стажу як умов пільгового пенсійного забезпечення, як справедливо наголошується у Рішенні Конституційного Суду України, нівелюють сутність права на соціальний захист, не відповідають конституційним принципам соціальної держави [12]. Безсумнівно, така правова позиція Конституційного Суду України є надзвичайно важливою гарантією збереження та реалізації пенсійних прав особами, які працюють в особливих умовах та за особливими професіями.

Науковці по-різному оцінюють перспективи системи пільгового пенсійного забезпечення. Зокрема, Г.Г. Каптар пише, що «існування дострокового пенсійного забезпечення потрібно розглядати як об'єктивну потребу законодавчого зменшення шкідливого впливу на працівника професійних факторів за рахунок зниження часу їх дії шляхом обмеження стажу роботи у шкідливих роботах та скорочення загального пенсійного віку». Автор справедливо вважає, що така диференціація має право на існування, оскільки вона об'єктивно виправдана, обґрунтована і переслідує на меті компенсацію громадянам втрати частини їхньої професійної працездатності у зв'язку з працею у шкідливих

та важких умовах праці [13, с. 10]. Натомість Л.І. Харитонова наголошує на доцільності скасування загальної кількості пільгових пенсій та пенсій за вислугу років, оскільки вони не притаманні системі пенсійного страхування [14, с. 507]. А.В. Скоробагатко акцентує увагу, що у пенсійному забезпеченні слід враховувати традиції й зберігати спадковість правового регулювання. Вчений вважає за доцільне у сучасних умовах не відмовлятися від пільг у пенсійному забезпеченні і зберегти такі види пенсій, як: пенсії за вислугу років та пільгові пенсії за віком [15, с. 434]. Переконаливими є аргументи Т.О. Дідковської, яка підкреслює важливість компенсації працівникам, які працюють на роботах зі шкідливими та важкими умовами, за такі умови шляхом відповідного пенсійного забезпечення [16, с. 10].

М.М. Шумило справедливо наголошує, що пенсійне забезпечення за вислугу років ще не вичерпало своїх можливостей і сприяє принципу єдності та диференціації пенсійного забезпечення, але в окремих випадках потребує свого удосконалення, особливо в питанні суб'єктного складу, а також обґрунтованості того спеціального стажу, який визначений законодавством. Однак зміни у цій сфері мають бути досить обґрунтованими, здійснюватися поступово, обачно й у заздалегідь обміркований спосіб, базуватися на об'єктивних критеріях, бути пропорційними меті зміни юридичного регулювання, забезпечувати справедливий баланс між загальними інтересами суспільства й обов'язком захищати права людини, не порушуючи при цьому сутності права на соціальний захист [17, с. 92].

Вважаємо, що трансформація пільгового пенсійного забезпечення за віком має ґрунтуватися на ретельно обдуманій стратегії, яка не повинна призводити до обмеження права людини на соціальний захист. Тут варто виходити з позиції Конституційного Суду України, який враховує те, що законодавець, змінюючи відносини у сфері пенсійного забезпечення з метою удосконалення соціальної політики держави шляхом перерозподілу суспільного доходу, не може забезпечити людину від зміни умов її соціального забезпечення [11].

Висновки

Пільгове пенсійне забезпечення за віком пов'язується із особливим характером трудової діяльності осіб, яка виконується у несприятливих для життя і здоров'я умовах. На сучасному етапі існування системи пільгового пенсійного забезпечення за віком зумовлюється об'єктивними факто-

рами. Встановлення більш раннього пенсійного віку та скорочення тривалості страхового стажу є виправданою компенсацією за ранню втрату професійної працездатності. До специфічних особливостей пільгового пенсійного забезпечення слід відносити: об'єктивну зумовленість; особливі умови виконання професійної діяльності та її тривалість; втрату працездатності до досягнення встановленого законом пенсійного віку; безпосередню залежність між пенсійною виплатою, непрацездатністю внаслідок роботи у несприятливих для здоров'я умовах та втратою з цієї причини заробітку.

Список використаних джерел:

1. Цифровий перепис населення України: вік, структура, розподіл за регіонами. URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20200124-tsyfrovyy-perepys-naselennya-ukrayiny-vik-struktura-rozpodil-za-regionamy/>.
2. Уряд оприлюднив реальну чисельність населення України. URL: <https://zaxid.net/news/>.
3. Шумило М.М. Реформування пенсійної системи України: нові виклики – старі проблеми. *Актуальні проблеми трудового права і права соціального забезпечення*: тези доп. і наук. повідомл. учасн. V Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 27–28 верес. 2013 р.) / за ред. В.В. Жернакова. Харків: Право, 2013. С. 509–513.
4. Право соціального забезпечення в Україні: підручник / Т.А. Занфірова, М.І. Іншин, С.М. Прилипко та ін.; за заг. ред. Т.А. Занфірової, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенка. 2-ге вид., переробл. і доп. Харків: ФІНН, 2012. 640 с.
5. Сільченко С. Система пільгового пенсійного забезпечення в Україні. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10542/1/Silchenko_463-467.pdf.
6. Проблеми застосування трудового та пенсійного законодавства: монографія / Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна, М.М. Шумило та ін. Київ: Ніка-Центр, 2015. 316 с.
7. Право на пенсію та його реалізація за сучасним законодавством України: довідник / Н.М. Хуторян, М.М. Шумило, Я.В. Сімутіна, М.П. Стадник та інші; за наук. ред. Н.М. Хуторян, М.М. Шумила. Київ: Юридична думка, 2012. 208 с.
8. Михайлова І.Ю. Поняття та умови пільгового пенсійного забезпечення. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1578.pdf>.
9. Кондратьєв Р.І. Вибрані наукові праці (знагоди 85-річчя з дня народження, 50-річчя наукової, педагогічної та громадської діяльності відомого правознавця, доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Радомира Івановича Кондратьєва). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2011. 568 с.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-11/2012 від 25 січня 2012 року

№ 3-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12>.

11. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-13/2018(1844/16,3011/16) від 4 червня 2019 року № 2-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va02p710-19>.

12. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-5/2018(746/15) від 23 січня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-20>.

13. Каптар Г.Г. Пенсійне страхування у солідарній системі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2015. 20 с.

14. Харитоновна Л.І. Пенсійне забезпечення за сучасним законодавством України: проблеми вдосконалення. *Актуальні проблеми трудового права і права соціального забезпечення* : тези доп. і наук. повідомл. учасн. V Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 27–28 верес. 2013 р.) / за ред. В.В. Жернакова. Харків : Право, 2013. С. 507–509.

15. Скоробагатько А.В. Про деякі аспекти диференціації правового регулювання пенсійного забезпечення. *Розвиток законодавства про працю і соціальне забезпечення* : тези доп. та наук. повідомл. учасн. IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 5–6 жовтня 2012 р.) / за ред. В.В. Жернакова. Харків : Право, 2012. С. 433–435.

16. Дідковська Т.О. Правове регулювання пенсійного забезпечення працівників на роботах зі шкідливими та важкими умовами праці : автореф. дис. ... на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Харківський нац. ун-т внутрішніх справ МВС України. Харків, 2008. 19 с.

17. Пенсійні правовідносини в Україні : монографія / Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна, М.П. Стадник, А.А. Ширянт, М.М. Шумило; відп. ред. Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2013. 276 с.

The article under studies analyses the nature and peculiarities of preferential age retirement benefits, as well as outlines the prospects for its improvement and development. It states that the issue of reforming the preferential pension system remains unresolved, despite some legislative innovations. The need to distinguish between preferential and occupational retirement benefits has been also substantiated in the article. Particular emphasis has been laid on the fact that the retirement pension benefits are related to the specific nature of the employment of the persons who work in unfavourable living and health conditions. What is more, the occupational pension is not directly linked to the conditions of employment. The decrease in occupational capacity due to employment in harmful and difficult conditions is an essential reason and a prerequisite for the age retirement pension benefits. The loss of working ability is caused by reasons independent of the insured person, it is a direct consequence of work in special conditions created by the employer. Performing the above work directly affects the health of the employee and, as a rule, leads to a loss of ability to perform professional work until the retirement age. As a result, employees cannot effectively perform the work without damaging their own health and threatening the safety of others. The article claims that the essence of the right to pension as a component of the constitutional right to social protection cannot be violated, whereas the legislative regulation in this field must comply with the principles of a social welfare state. The legal position of the Constitutional Court on changing the conditions of age retirement pension on preferential terms is also considered within the issue under discussion. Hence, it is emphasized that the rise of the retirement age of certain categories of citizens employed at work, the performance of which leads to the loss of professional capacity before the retirement age, is an encroachment on the essence of the right to retirement benefits. In addition, it is of primary importance that the transformation of preferential age retirement benefits should rely on a carefully developed strategy, which should not restrict human rights to social protection. The specific features of preferential age retirement benefits include: objective conditionality; special conditions of performing the professional activity and the latter's duration; a loss of the working ability before the retirement age (envisaged by law); a direct correlation between retirement benefits, disability as a result of working in unfavourable health conditions and loss of earnings due to this reason.

Key words: pension, retirement age, preferential retirement benefits, harmful and difficult working conditions.

