

УДК 349.3

ЩОДО КРИТЕРІЇВ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ У ПРАВІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Катерина ФЕДЧИШИНА,

здобувач кафедри трудового права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
викладач кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

SUMMARY

The article is devoted to research of the definition of “criterion of differentiation in the social securing law”. The scientific approaches to the definition of “criterion of differentiation in the law” are considered. The article defines main features of criteria of differentiation in the in the social securing law, namely at following: specific features in legal regulation of social securing relations are established on the basis of criteria of differentiation; these criteria are stable (relative or absolute); criteria must be scientifically developed; criteria are defined in legal acts; establishment of additional rights (privileges), restrictions or responsibilities of certain persons are associated with criteria of differentiation etc. Taking into account main features of criteria the definition of “criterion of differentiation in social securing law” is given.

Key words: criterion of differentiation, features of criteria of differentiation, law of social securing, pension securing.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню поняття «критерій диференціації у праві соціального забезпечення». Розглядаються наукові підходи до визначення поняття «критерій диференціації у праві». У статті визначаються основні ознаки, притаманні критеріям диференціації у праві соціального забезпечення, а саме: а) на основі критеріїв встановлюються особливості у правовому регулюванні відносин у сфері соціального забезпечення; б) вони носять стійкий (відносний або абсолютний) характер; в) критерії диференціації мають бути науково обґрунтованими; г) вони закріплюються у законодавчих актах; д) з критеріями диференціації пов'язують встановлення для певних осіб додаткових прав (пільг), обмежень або обов'язків тощо. З урахуванням наведених ознак, надається визначення поняттю «критерій диференціації у праві соціального забезпечення».

Ключові слова: критерій диференціації, ознаки критеріїв диференціації, право соціального забезпечення, пенсійне забезпечення.

Постановка проблеми. В умовах стрімкого реформування законодавства України із соціального забезпечення, що спостерігається в наш час, дослідження понятійно-категоріального апарату набуває особливої актуальності. Воно стимулює розвиток права соціального забезпечення, оскільки сприяє розкриттю змісту базових правових категорій галузі, їх співвідношення і впливу на формування текстів нормативних актів. Повною мірою це стосується й такого базового поняття, як критерії диференціації у праві соціального забезпечення.

Питання критеріїв диференціації у праві були предметом аналізу багатьох вчених, зокрема в галузі трудового права і права соціального забезпечення. У науці трудового права критерії диференціації досліджувалися у працях: Є.В. Астраханцевої, В.Я. Бурака, А.М. Лушнікова, С.Л. Рабіновича-Захаріна, Г.С. Скачкової, О.Г. Тучкової, Ф.Б. Штівельберга, О.М. Ярошенка та ін. Щодо права соціального забезпечення, то критерії диференціації розглядалися у ньому переважно не на рівні всієї галузі права, що є необхідним для визначення концептуальних напрямків її розвитку, а в межах одного з основних інститутів – права пенсійного забезпечення (Ю.В. Васильєва, Т.В. Колесник-Омельченко, С.М. Прилипко, А.В. Скоробагато та ін.). Іншою особливістю дослідження критеріїв диференціації у праві соціального забезпечення є те, що значна частина наявних наукових розробок у відповідній сфері, на жаль, не враховують комплексу змін, які останніми роками відбулися в законодавстві. Законодавчі ж зміни об'єктивно зумовлюють необхідність перегляду раніше сформульованих теоретичних висновків у праві

соціального забезпечення з метою їх адаптації до сучасних реалій.

Актуальність теми. Зважаючи на зазначене, актуальною проблемою є визначення категорії «критерій диференціації у праві соціального забезпечення» та з'ясування його особливостей. Саме така мета і ставилась автором під час написання статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проведене вивчення й узагальнення наукових поглядів, дозволяє виділити два основних підходи до визначення поняття «критерій диференціації у праві». Представники першого підходу розкривають зміст поняття «критерій диференціації у праві» через категорію «юридичний факт». Наприклад, на думку Н.В. Антип'євої, критерій диференціації правового регулювання відносин із соціального забезпечення слід визначати як наділений необхідними властивостями юридичний факт, з яким пов'язують встановлення для певної категорії громадян законодавчих переваг з метою гарантування їм найбільш повної реалізації конституційного права на соціальне забезпечення [1, с. 212].

Представники іншого підходу визначають зміст поняття «критерій диференціації у праві» вже не через категорію «юридичний факт», а через більш загальну категорію – «обставини» (юридично-значущі обставини тощо). Так, А.В. Скоробагато, аналізуючи критерії диференціації у праві пенсійного забезпечення, під останніми розуміє об'єктивно існуючі, стійкі, науково-обґрунтовані, визнані законодавцем суспільно значимими обставини, що спричиняють необхідність встановлення розбіжностей у правовому регулюванні призначення пенсій шляхом встановлення

пільг чи обмежень, які застосовуються лише щодо окремих категорій працівників (осіб) [2, с. 411–412]. Ф.Б. Штівельберг у своїх працях досліджує особливості диференціації трудового права, а її підставу пов'язує з обставинами, які повинні бути суттєвими та стійкими, обумовленими необхідністю встановлення розбіжностей у правовому регулюванні окремих категорій робітників [3, с. 59].

На нашу думку, обидва підходи до визначення поняття «критерій диференціації» загалом є можливими й істотно не суперечать один одному. Проте, формулюючи критерії диференціації у праві, більш доцільно використовувати саме родову категорію «обставини», а не «юридичних фактів». Як відомо, юридичні факти є (можуть бути) підставою виникнення, зміни або припинення правовідносин. Обставина ж і юридичний факт сприймаються як родові і видове поняття. Обставина може мати багато проявів, а обсяг її поняття умовно формують дві складові – юридично-значущі обставини й обставини, які юридичних наслідків не мають. Водночас юридичний факт є лише одним із проявів юридично значущих обставин, адже можна виокремити обставини, які і не спричиняють виникнення, зміни чи припинення правовідносин. Хоча такі обставини, наприклад, для певних суб'єктів, все ж є юридично значущими (спричиняють наділення їх додатковими правами, пільгами, обмеженнями, обов'язками тощо).

Як приклад, можна відзначити статтю особи (чоловіча або жіноча) як юридично значущу обставину, яка хоч і не вважається юридичним фактом, проте зумовлює особливості правового регулювання пенсійного забезпечення, соціальних допомог тощо. Так, відповідно до п. а ч. 1 ст. 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р., належність особи до жіночої статі уможливило отримання нею пенсії за віком на пільгових умовах. Зокрема для призначення такої пенсії від жінок вимагається менший порівняно з чоловіками загальний (20 років) та спеціальний стаж (7 років та 6 місяців) на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими й особливо важкими умовами праці [4].

Інший приклад, пов'язаний із статтю як юридично значущою рисою, – виключно жінка може претендувати на присвоєння почесного звання «Мати-героїня», а отже, і на отримання надбавки до пенсії у розмірі від 25 до 40% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (ст.ст. 1, 5 Закону України «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» від 1 червня 2000 р. [5]).

Крім того, на мою думку, використання під час характеристики диференціації у праві категорії «юридичний факт», що є невід'ємною складовою теорії правовідносин, відвертає увагу від правового регулювання та зумовлює зосередження її на правовідносинах, їх виникненні, зміні та припиненні. Це здається не зовсім обґрунтованим. Під час висвітлення та диференціації акцент треба робити не на правовідносинах або юридичних фактах, а на особливостях, властивостях суб'єктів, об'єктів тощо, які в той чи інший спосіб стають основою для відмінного, специфічного правового регулювання. Отже, для визначення поняття «критерій диференціації у праві соціального забезпечення» надалі використовуватимемо саме категорію «обставина» як родове поняття, що об'єднує юридичні факти й інші юридично значущі обставини.

Дослідивши згадані та деякі інші підходи до визначення поняття «критерій диференціації у праві», варто зазначити, що А.М. Скоробагатько пропонує найбільш вдале визначення відповідного поняття. Але, беручи до уваги те, що автор досліджує поняття «критерій диференціації» в межах пенсійного забезпечення – одного з інститутів права соціального забезпечення, вважаю, що вживати таке визначення щодо всієї галузі без його доповнення окремими суттєвими ознаками було б неправильним.

Перш ніж перейти до визначення поняття «критерій диференціації у праві соціального забезпечення», доцільно виокремити й охарактеризувати його основні ознаки. До основних ознак критеріїв можна віднести такі: 1) на основі критеріїв диференціації встановлюються особливості у правовому регулюванні тих чи інших відносин у сфері соціального забезпечення; 2) вони носять стійкий (відносний або абсолютний) характер; 3) критерії мають бути науково обґрунтованими; 4) вони закріплюються у законодавчих актах; 5) з критеріями диференціації пов'язують встановлення для певних осіб додаткових прав (пільг), обмежень, обов'язків тощо.

Критерій є тією ознакою, орієнтуючись на яку забезпечується особливе, відмінне від загального, правове регулювання. Право соціального забезпечення спрямоване на регулювання досить широкого спектру суспільних відносин: з надання соціальної допомоги, соціального обслуговування, пенсійного забезпечення тощо. Суб'єктами таких правовідносин є різні категорії осіб. Безумовно, у кожного суб'єкта можуть бути свої специфічні умови, які впливатимуть на задоволення його інтересів та потреб, тому, на основі критеріїв диференціації, в законодавстві встановлені особливості правового регулювання соціального забезпечення окремих категорій осіб. Привертає увагу та обставина, що право на соціальне забезпечення мають усі громадяни України, а також, в окремих випадках, іноземці та особи без громадянства, які проживають на законних підставах на території нашої держави. Тому для визначення поняття «критерій диференціації у праві соціального забезпечення» варто використовувати категорію «особи», а не обмежуватися категорією «громадяни України», оскільки перша має ширше значення і включає «громадян України», «іноземців» та «осіб без громадянства».

Під стійким характером розуміється те, що критерії диференціації протягом тривалого проміжку часу не втратять своєї значущості незалежно від рівня розвитку економіки в державі, технічного прогресу та інших обставин. Аналізуючи нормативно-правові акти, в яких закріплено ті чи інші критерії диференціації, привертає увагу те, що окремі з них мають обмежену дію в часі. Наприклад, до таких критеріїв диференціації можна віднести: а) участь у ліквідації аварії на Чорнобильській атомній електростанції (далі – ЧАЕС), евакуація після аварії на ЧАЕС із зони відчуження; б) перебування до 2 вересня 1945 р. у віці до 18 років, тобто віднесення особи до категорії дітей війни тощо. Зазначені критерії будуть існувати доти, доки житимуть особи, які належать до тієї чи іншої категорії (постраждали від аварії та ліквідатори аварії на ЧАЕС, діти війни тощо).

Оскільки Друга Світова війна закінчилася 2 вересня 1945 р., надати правовий статус «дитина війни» іншим особам, ніж тим, хто визначений у ст. 1 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» від 18 листопада 2004 р., неможливо. Подібна ситуація з аварією на ЧАЕС, що трапилася 26 квітня 1986 р. Сьогодні під правове регулювання Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р. підпадають тільки ті особи, які на момент аварії мешкали в зоні відчуження чи брали участь у ліквідації аварії. Інших осіб не буде віднесено до зазначеної категорії. Такий вид критеріїв диференціації можна умовно назвати відносно стійкими, оскільки їх існування можливе протягом тривалого проміжку часу незалежно від будь-яких обставин. Проте в майбутньому необхідність в їхньому існуванні відпаде і вони, хоча, можливо, і будуть ще закріплені на законодавчому рівні, однак на практиці реалізуватись не будуть.

Відносно стійкі критерії диференціації у праві соціального забезпечення відрізняються від тих, які не мають об-

меження у часі і будуть існувати завжди за будь-яких умов. Прикладом таких критеріїв є суб'єктивні критерії (вік, стать, працездатність тощо) та об'єктивні критерії (попередні умови праці; тривалість страхового стажу; місце проживання та праці особи; рівень достатку та ін.). З огляду на необмеженість існування в часі такі критерії диференціації у праві соціального забезпечення можна умовно назвати абсолютно стійкими.

Наступною ознакою критеріїв диференціації у праві соціального забезпечення є наукова обґрунтованість. Критерії диференціації не можуть обиратися довільно, інакше це може призвести до порушення принципу соціальної справедливості у сфері соціального забезпечення. В умовах сьогодення можна навести не поодинокі випадки порушення вказаного принципу. Прикладом може бути так зване спеціальне пенсійне забезпечення окремих категорій осіб (державних службовців, суддів, народних депутатів, прокурорів та ін. – далі спецпенсіонери), яке існувало до 1 червня 2015 р.

Диференціація пенсійного забезпечення таких осіб здійснювалася взаємно від службової діяльності, її особливостей і складності. За даними Пенсійного фонду України за січень 2015 р., середній розмір пенсій, що призначалися згідно з законами України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. та «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р., становив 3 138,10 грн.; згідно з Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. – 6 972,02 грн.; відповідно до Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. – 15 173,73 грн.; відповідно до Закону України «Про судуострій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. – 15 932,71 грн. тощо. Водночас середній розмір пенсій, які призначалися відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р., становив 1 427,79 грн. [6]. Різниця була суттєва, що, як слушно наголошується в наукових дослідженнях, призводило до соціальної несправедливості стосовно осіб, які отримували пенсію відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р.

Н.Б. Болотіна свого часу влучно зазначала, що «критерії диференціації не визначені на рівні загального закону, встановлюються у кожному наступному акті довільно, отже, таке різне правове регулювання об'єктивно порушує принципи рівності прав людини і громадянина, встановлені у Конституції України і загальновідомих міжнародних нормах» [7, с. 86].

Вказана проблема не є новою. У науці права соціального забезпечення вже неодноразово зверталась увага на несправедливий характер пенсійного забезпечення спецпенсіонерів, необґрунтованість встановлення критеріїв такої диференціації. Вчені наголошували на необхідності приведення механізму нарахування пенсій згаданих категорій осіб у відповідність до загальних принципів пенсійного забезпечення. Справедливість була відновлена з ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 р.» 213–VIII, у п. 5 Перехідних положень якого зазначено, що в разі неприйняття до 1 червня 2015 р. закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах, з 1 червня 2015 р. скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії/щомісячне довічне грошове утримання призначаються відповідно до спеціальних законів України («Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. і т. д.) [8]. Як результат, законодавчі положення, що передбачали спеціальне пенсійне забезпечення спецпенсіонерів втратили чинність.

Необхідно зазначити, що 8 червня 2016 р. Конституційний Суд України ухвалив Рішення, яким визнав положення п. 5 вищезгаданого Закону України неконституційним у частині скасування з 1 червня 2015 р. норм щодо призначення щомісячного довічного грошового утримання згідно з Законом «Про судуострій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. [9].

Диференціація правового регулювання тих чи інших відносин у сфері соціального забезпечення можлива лише тоді, коли критерії будуть безпосередньо закріплені у чинному законодавстві. Диференціація у праві соціального забезпечення, яка здійснюється на основі чітко встановлених критеріїв, проявляється у вигляді надання певних пільг (переваг), а іноді і встановлення обмежень та додаткових обов'язків окремим категоріям осіб. Наприклад, згідно з ч. 8 ст. 20 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р., у разі тимчасової непрацездатності виплата допомоги здійснюється в розмірі 100% середньої заробітної плати незалежно від страхового стажу [10]. Для порівняння, розмір допомоги по тимчасовій непрацездатності для всіх інших категорій осіб згідно зі ст. 24 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23 вересня 1999 р. становитиме 100% середньої заробітної плати лише в тому разі, якщо вони матимуть страховий стаж не менше ніж 8 років. В іншому разі, якщо страховий стаж менше, розмір допомоги по тимчасовій непрацездатності буде менше за 100%. Зокрема він становить 50% середньої заробітної плати (доходу) застрахованим особам, які мають страховий стаж до трьох років; 60 % середньої заробітної плати (доходу) – застрахованим особам, які мають страховий стаж від 3 до 5 років і т.д. [11].

Ще одним прикладом можна вважати визначене в п. а) ч. 1 ст. 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р. право на пільгових умовах на пенсію за віком, незалежно від місця останньої роботи працівників, зайнятих повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими й особливо важкими умовами праці, – за Списком № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими й особливо важкими умовами праці, зайнятість в яких повний робочий день дає право на пенсію за віком на пільгових умовах, затвердженим Постановою Кабінетів Міністрів України від 24 червня 2016 р., і за результатами атестації робочих місць – після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 25 років у чоловіків, з них не менше 10 років на зазначених роботах, і не менше 20 років у жінок, з них не менше 7 років 6 місяців на зазначених роботах [4].

Провівши аналіз значної кількості нормативно-правових актів, ми дійшли висновку, що переважна більшість критеріїв диференціації у праві соціального забезпечення проявляється у встановленні саме пільг для окремих категорій осіб, а іноді й обмежень, покладення на них додаткових зобов'язань тощо. Так, відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р., внутрішньо переміщені особи зобов'язані повідомляти про зміну місця проживання відповідний структурний підрозділ із питань соціального захисту населення за новим місцем проживання протягом 10 днів із дня прибуття до нового місця проживання [12]. Неповідомлення про місце фактичного проживання / перебування і самовільне його залишення, відповідно до п. 12 пп. 2 Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України

від 8 червня 2016 р., є підставою для припинення будь-яких соціальних виплат таким особам [13].

Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити такі **висновки:**

1) критерії диференціації були предметом аналізу вчених у галузі права соціального забезпечення, проте єдиний підхід до їх визначення відсутній. Водночас можна виділити два підходи до визначення поняття критерії диференціації у праві соціального забезпечення, перший із яких розкриває критерії через категорію «юридичні факти», другий – через категорію «обставини»;

2) під «критерієм диференціації у праві соціального забезпечення» слід розуміти науково обґрунтовані, стійкі обставини (абсолютно або відносно стійкі), закріплені в законодавчих актах, які спричиняють необхідність встановлення особливостей у правовому регулюванні відносин у сфері соціального забезпечення шляхом встановлення додаткових прав (пілґ), обмежень та обов'язків для окремих категорій осіб;

3) критеріям диференціації притаманні такі основні риси: на їх основі встановлюються особливості у правовому регулюванні відносин у сфері соціального забезпечення; критерії мають стійкий характер (відносний або абсолютний); повинні бути науково обґрунтованими; мають закріплюватися в законодавстві; з цими критеріями пов'язують встановлення для певних категорій осіб законодавчих переваг додаткових прав (пілґ), а рідше – обмежень і обов'язків.

Список використаної літератури:

1. Антипьева Н.В. Единство и дифференциация в праве социального обеспечения : дис. ... д. юрид. наук. : спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / Н.В. Антипьева ; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)». – М., 2016. – 444 с.

2. Скоробагатько А.В. Поняття критеріїв диференціації в пенсійному забезпеченні / А.В. Скоробагатько // Поняття та категорії юридичної науки: матеріали V міжнар. наук.-прак. конф. (Київ, 18 листопада 2014 р.): до 145-річчя академіка Всеукраїнської академії наук М.І. Палієнка (1869–1937 рр.). – К. : Ніка-Центр, 2014. – С. 409–412.

3. Штивельберг Ф.Б. Основания и пределы дифференциации трудового права: дис. ... канд. юр. наук. : спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / Ф.Б. Штивельберг ; Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2004. – 200 с.

4. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1788–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 3. – Ст. 10.

5. Про пенсії за особливі заслуги перед Україною : Закон України від 1 червня 2000 р. № 1767–III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 35. – Ст. 289.

6. Середній розмір пенсій відповідно до чинних законодавчих актів за січень 2015 р., грн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=227445>

7. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України : [навч. посіб.] / Н.Б. Болотіна – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2008. – 663 с.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення : Закон України від 2 березня 2015 р. № 213–VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 21. – Ст. 574.

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої, абзаців першого, другого, четвертого, шостої частини п'ятої статті 141 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та положень пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» (справа про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці) // Вісник Конституційного Суду України. – 2016 р. – № 6. – С. 97.

10. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28 лютого 1991 р. № 796–XII // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1991. – № 16. – Ст. 200.

11. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 23 вересня 1999 р. № 1105–XVI // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 46. – Ст. 403.

12. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщеним особам : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706–VII // Відомості Верховної Ради України. – № 1. – 2015. – Ст. 1.

13. Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. – № 365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF/print1474918144642419>.