

# ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

---

---

УДК 349.2

**А. В. Скоробагатько**

кандидат юридических наук, доцент  
Одеська національна морська академія,  
кафедра громадянського і трудового права,  
заведуючий  
ул. Дидрихсона, 8, Одеса, 65058, Україна

## МОТИВЫ И ЦЕЛИ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Статья посвящена исследованию правовой природы мотивов и целей дифференциации правового регулирования пенсионного обеспечения. Анализируются взгляды ученых на эти явления. Сделан вывод о необходимости применения дифференциации при реформировании пенсионного обеспечения.

**Ключевые слова:** пенсионная реформа, правовое регулирование, мотивы и цели дифференциации, пенсионное законодательство.

**Постановка проблемы.** В условиях перехода к рыночным отношениям одной из наиболее важных социальных проблем, которую должно решить государство, является дальнейшее улучшение пенсионного обеспечения населения Украины. В настоящее время в государстве идет сложный процесс формирования нового законодательства. Проблема не только в том, что создаются и принимаются новые законы, а в том, что процесс их формирования и воспроизведения происходит на фоне процессов быстрой смены экономических реалий и общественной жизни, и эти процессы не всегда адекватны, не всегда взаимодействуют, совпадают и приносят положительные результаты [1, с. 7]. В связи с этим, мы полностью поддерживаем точку зрения И. М. Сироты, что осуществление в полном масштабе пенсионной реформы во многом зависит от наличия нормативно-правовой базы, эффективности правового регулирования многочисленных пенсионных отношений [2, с. 329].

Пенсионное обеспечение населения Украины имеет довольно сложную правовую природу, регулируется значительным количеством нормативных актов и характеризуется существенными отличиями, как в порядке назначения пенсий, так и в определении их размеров. Сложившаяся в данной отрасли ситуация значительной частью общества не одобряется и дает нам право утверждать, что в современных условиях существует необходимость

продолжения унификации пенсионного законодательства, но при этом необходимо сохранить разумное применение дифференциации. Только таким способом государство может эффективно регулировать эту сферу.

**Постановка задания.** Безусловно, сложно в рамках одной публикации рассмотреть все особенности применения дифференциации в правовом регулировании пенсионного обеспечения, поэтому целью данного исследования является определение мотивов и цели дифференциации правового регулирования пенсионного обеспечения.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Есть необходимость отметить, что действующее законодательство Украины не дает определения понятия дифференциации и не закрепляет ее критериев. Более того, в отечественной науке права социального обеспечения проблема дифференциации в пенсионном обеспечении на надлежащем уровне не анализировалась. Среди украинских ученых, исследовавших проблемы в пенсионном обеспечении, можно назвать: Н. Д. Бойко, Н. Б. Волотину, Т. З. Гарасымива, В. В. Жернакова, Т. В. Колесник-Омельченко, И. М. Сироту, Б. И. Сташкива. Однако, большинство из названных специалистов рассматривали единство и дифференциацию при исследовании принципов отрасли и выделяли их как отраслевой принцип права социального обеспечения. Поэтому, не вызывает сомнений необходимость исследования проблемы дифференцированного регулирования пенсионного обеспечения, поскольку от того, как четко и справедливо законодатель будет учитывать особенности назначения пенсий той или иной категории граждан (то есть применять дифференцированные нормы), в целом и будет зависеть перспектива развития законодательства о пенсионном обеспечении.

**Изложение основного материала.** Анализ пенсионного законодательства дает основания утверждать, что нормы отрасли, которые являются по своей сути едиными, одновременно регулируют общественные отношения с участием различных категорий граждан: работников различных отраслей экономики, государственных служащих, военнослужащих, пожилых граждан и инвалидов, детей, которые потеряли кормильца, и т. д. Особенности субъектов и разновидности пенсионных правоотношений свидетельствуют о наличии и одновременно объективной необходимости применения в пенсионном обеспечении достаточно широкого уровня дифференциации, которая является сегодня существенной и общепризнанной особенностью действующего пенсионного законодательства.

Следует отметить, что в социальном законодательстве наиболее широкая дифференциация норм содержится в пенсионных институтах, поэтому при принятии новых законов или внесении изменений в действующие, законодатель должен это учитывать, и в последующих нормативных актах (а таким актом, по мнению автора, должен стать Пенсионный кодекс Украины), обязан не игнорировать следующие факторы: характер и продолжительность трудовой деятельности, проживание и работа в особых условиях (горные районы, радиационно-загрязненные территории), размер отчислений в Пенсионный фонд Украины, состояние здоровья и другие обстоятельства, которые влияют на работоспособность, а во многих случаях при-

водят и к потере источника средств существования. Указанные факторы, безусловно, являются основанием разграничения правового регулирования пенсионных отношений и предпосылкой для их дифференцированного регулирования.

Дифференциация в пенсионном обеспечении проявляется не только в установлении льгот, путем принятия специальных нормативных актов или введения отдельных норм (специальных положений) в общие законодательные акты о пенсионном обеспечении, которые распространяются только на определенную группу граждан, но и путем лишения возможности применения отдельных положений общего законодательства о пенсионном обеспечении к некоторым категориям лиц (например, повышение пенсий на 20 % гражданам, проживающим в горных районах, назначение пенсий за выслугу лет только после увольнения с работы, дающей право на эту пенсию и т. д.).

Таким образом, под дифференциацией пенсионного обеспечения необходимо понимать различия в правовом регулировании по установленным устойчивым критериям. Это утвержденные государством как в специальных, так и в отраслевых нормативных актах различия в содержании и объеме прав (по сравнению с общими нормами), которые вытекают из особенностей правового статуса субъектов пенсионных отношений и проявляются в виде правовых ограничений и льгот.

Такое понимание дифференциации, в целом, раскрывает ее назначение в правовом регулировании этого вида правовых отношений. Однако, для более полного понимания сущности этой правовой категории, считаем необходимым определить мотивы и цели дифференциации, что будет способствовать более глубокому осознанию того, в чем проявляются различия в назначении пенсий разным категориям граждан и насколько эти различия обоснованы.

Проблема дифференциации в сфере пенсионного обеспечения существовала всегда, как в период Российской империи, так и в годы Советского государства, и проявлялась через предоставление льгот отдельным категориям лиц (напомним, что пенсионное обеспечение, еще при его введении, использовалось государством как привилегия (льгота) для тех лиц, которые служили этому государству). Казалось бы, в условиях включения в пенсионное законодательство страховых принципов — ситуация должна кардинально поменяться, но и на сегодняшний день отличительной чертой пенсионного законодательства Украины является излишнее наличие льгот. Пенсионные льготы устанавливаются для тех категорий лиц, которые работали в тяжелых и вредных условиях, гражданам, пострадавшим от Чернобыльской катастрофы, военнослужащим, работникам полиции и др.

На наш взгляд, снижение пенсионного возраста является наиболее существенной льготой в пенсионном обеспечении и мотивируется различными причинами. Так, для работниц текстильной промышленности снижение возраста выхода на пенсию вызвано повышенной интенсивностью их труда, льготное основание снижения пенсионного возраста для женщин — многодетность или воспитание ребенка-инвалида. Установление статуса

инвалида Великой Отечественной войны также является основанием для назначения пенсии по возрасту до достижения общепринятого возраста выхода на пенсию и пр.

С помощью правовых льгот законодатель выделяет правовое положение той или иной группы граждан в определенной сфере общественных отношений. При этом следует учитывать, что льготы выполняют различные функции: служат способом привлечения рабочей силы в определенные отрасли промышленности и регионы страны, а также являются своеобразной формой компенсации потери профессиональной трудоспособности. Их сущность заключается в: снижении пенсионного возраста на 5–10 и больше лет; установлении более высоких процентов от заработной платы при назначении размеров пенсий (до 80 %); назначении надбавок к основному размеру пенсии и пр. Считаем, что законодательное закрепление льгот в регулировании пенсионных отношений является проявлением дифференциации, поскольку с помощью льгот законодатель выделяет положение той или иной группы граждан в определенной сфере общественных отношений.

О. Ф. Скакун, исследуя проблематику правовых льгот, определяет ряд характерных для них свойств, а именно то, что они: «1) направлены на создание благоприятного режима для удовлетворения интересов субъекта права, 2) дополняют основные права и свободы субъекта права специфическими возможностями юридического характера, создают его специальный статус, 3) фиксируются в нормативных актах в соответствии с демократическими процедурами правотворчества, как правомерные исключения (законные изъятия)» [3, с. 296]. И. П. Лавринчук считает, что льготам присущ еще один признак, а именно: правовые льготы проявляются в освобождении тех или иных лиц от соответствующих обязанностей или предоставлении им дополнительных гарантий [4, с. 631].

Таким образом, ученые, определяя характерные свойства правовых льгот, достаточно всесторонне анализируют эту правовую категорию.

Между тем, мы полагаем, что льготам характерно еще одно существенное свойство — мотивация к принятию конкретного решения. Например, значительные пенсионные льготы, а именно: снижение пенсионного возраста на 10 лет, повышенный минимальный размер пенсии, который составляет не менее трех прожиточных минимумов — весомый мотив выбрать профессию шахтера, поскольку труд на подземных работах предусматривает такие льготы.

Следовательно, установление льгот, в частности, в правовом регулировании пенсионных отношений, является очевидным приемом дифференциации, а дифференцирующие условия (например, условия, определяющие назначение льготных пенсий) определены в специальных (дифференцированных) нормах. Исходя из этого, мы поддерживаем мнение, преобладающее в правовой науке, что специальные нормы, дополняющие общие нормы, действуют наряду с общими нормами и имеют целью установление для отдельных категорий работников более высокого уровня правовых гарантий по сравнению с общеустановленными [5, с. 117]. Полагаем, что именно в этом заключается механизм дифференцированного регулирования пен-

сионных отношений. Безусловно, достоверным является и высказывание, что при введении специальных норм необходимо четко учитывать, что правильное соотношение общих и специальных норм должно обеспечиваться при помощи точного соблюдения положений, предусматривающих единство правового регулирования [5, с. 118].

Итак, дифференцированные нормы (дифференциация) в пенсионном обеспечении выступают как нормы стимулирующие, в которых закреплены льготы (привилегии), которые: во-первых, выступают гарантией обеспечения принципа равенства при реализации права на пенсионное обеспечение для некоторых категорий граждан с физическими недостатками (инвалиды по зрению I группы — слепые, лица, больные гипопизарным нанизмом (лилипуты), и диспропорциональные карлики и др.); во-вторых, мотивируют человека работать там, где труднее, где вредные условия, где большие эмоциональные нагрузки, и, как следствие, при наступлении условий, предусмотренных в законодательстве, обеспечат назначение достойной пенсии. Вообще мотив (от лат. *Movere* — приводить в движение, толкать) имеет несколько значений: во-первых, он раскрывается как побуждение субъекта к деятельности, связанной с удовлетворением его потребностей, или как совокупность внешних и внутренних условий, вызывающих активность субъекта и определяющих ее направленность; во-вторых, мотив считается предметом, определяющим выбор направленности деятельности; в-третьих, мотив характеризуется как осознанная причина, лежащая в основе выбора действий и поступков личности [6, с. 7].

Из изложенного выше мы можем сделать вывод, что под мотивацией понимается внутренняя движущая сила, побуждающая человека к действию или типу поведения, а мотивы дифференциации пенсионного обеспечения проявляются через льготы, которые закрепляются в дифференцированных нормах. Поэтому, установленные льготы, которые побуждают определенные группы населения ради них делать выбор, являются мотивами дифференциации в пенсионном обеспечении.

Дифференциация всегда имеет определенные цели, проявляется в установлении законодателем различий с помощью прогнозируемых правовых средств. В специальной литературе цель понимается как идеальное, мысленное предположение результата деятельности. В качестве непосредственного мотива цель направляет и регулирует человеческую деятельность. Содержание цели зависит от объективных законов действительности, реальных возможностей субъекта и применяемых средств [7, с. 1462]. Поэтому, законодатель обязан учитывать ряд обстоятельств, которые требуют своего подхода к содержанию правовых норм, регулирующих пенсионные отношения, в частности: условия труда, половозрастные и физиологические особенности граждан и тому подобное. Ю. Б. Волегов считает, что цель дифференциации проявляется в достижении единства правового регулирования путем установления «поправочных коэффициентов», то есть норм, учитывающих особенности регулирования отношений на основе объективных факторов и факторов, субъективно связанных с личностью [8, с. 50]. Следует согласиться и с Е. Е. Мачульской, что дифференциация

об'єктивно необхідна з метою вирівнювання матеріального положення різних груп соціально незахищених громадян і відновлення їх статусу як повноцінних членів суспільства [9, с. 115].

Таким образом, высказывания ученых и анализ пенсионного законодательства дают возможность выделить в праве социального обеспечения следующие цели дифференциации: 1) обеспечение равенства субъектов пенсионных правоотношений, относящихся к одной категории (группе) работников; 2) предоставление дополнительной защиты некоторым категориям граждан, нуждающихся в повышенной социальной защите (то есть учет субъектных особенностей личности), в том числе и защиты от риска утраты профессиональной трудоспособности вследствие влияния негативных производственных факторов; 3) учет природно-климатических условий и техногенных факторов для отдельных категорий работников; 4) признание особых заслуг перед обществом и государством.

Итак, целью дифференциации является назначение конкретного вида социального обеспечения для соответствующей категории лиц, в зависимости от тех или иных жизненных обстоятельств (юридических фактов), и создание в некоторых случаях определенных преимуществ для тех, кто больше и лучше работал, работал там, где труднее [10, с. 56].

**Выводы.** Дифференциация пенсионного законодательства не противоречит идее социального равенства, поскольку установленные различия имеют своей целью не создание привилегий соответствующим социальным слоям, а позволяют достичь более реального равенства по сравнению с тем, что устанавливается общим законодательством, которое распространяется на всех граждан. Дифференциация в праве социального обеспечения допустима в случае, когда эффективное правовое регулирование невозможно осуществлять с помощью общих норм, а также если такая дифференциация имеет целью обеспечить равенство возможностей лиц, осуществлявших трудовую деятельность в неодинаковых условиях, при реализации права на пенсионное обеспечение.

С нашей точки зрения, уместно указать еще на некоторые важные аспекты, относящиеся к теме исследования, и которые, по нашему мнению, нужно учитывать при формировании новой пенсионной системы.

1. Анализ современного состояния права социального обеспечения показывает, что количество норм, которые устанавливают исключения из общего правила и льготные условия обеспечения, слишком велико. В условиях рыночной экономики расширение пенсионных льгот должно быть прекращено. Выравнивание материального положения граждан, корректировку демографической ситуации в стране, решение проблем трудовых ресурсов и других общегосударственных и локальных задач необходимо осуществлять не с помощью установки новых льгот, а с помощью других мер, в частности, путем повышения оплаты труда, выведения заработной платы из тени, закрепления разумной системы налогообложения и т. д.

2. Для стабилизации пенсионного обеспечения считаем важными следующие меры: 1) в условиях реформирования пенсионной системы прекратить принятие пенсионных законов, связанных с предоставлением новых

пенсионных льгот; 2) основной задачей реформы системы льготного пенсионного обеспечения должно стать оздоровление условий труда и сокращение рабочих мест с вредными условиями труда. В связи с этим необходимо: а) провести упорядочение и сокращение списков профессий, должностей, работ и производств, работа на которых дает право на льготы в пенсионном обеспечении; б) провести должным образом аттестацию рабочих мест с учетом вредности и опасности условий труда; в) заинтересовать работодателя в сокращении рабочих мест с вредными условиями труда.

3. Реформирование пенсионной системы в условиях рыночной экономики требует не только кардинального пересмотра основных критериев предоставления пенсионных льгот, но и взвешенного подхода к максимально-му сокращению их количества, хотя экономический эффект от этого будет незначительным, ведь он способен привести лишь ко временной экономии средств. В связи с этим, при принятии Пенсионного кодекса законодатель должен учитывать, что на современном этапе в ряде производств объективно невозможно улучшение условий труда (подземные и другие работы) или изменение характера труда (плавсостав морского, речного флота и флота рыбной промышленности, летно-испытательный состав гражданской авиации и др.). В таких условиях необходим комплексный анализ каждой конкретной нормы, которая закрепляет дополнительные преимущества для отдельных категорий граждан, с учетом таких факторов, как причины введения, круг субъектов, имеющих право на них, цена и экономическая эффективность по сравнению с другими видами стимулирования.

В заключение исследования приведем слова Е. Е. Мачульской, которая справедливо отмечает, что дифференциация была и остается необходимой, цель её — наиболее полное удовлетворение потребностей различных групп населения, пострадавших от социальных рисков, и восстановление их статуса как полноценных членов общества. Однако, она должна осуществляться в таких пределах, чтобы не нарушать нормального функционирования государственной системы социального обеспечения, не становиться тормозом для ее дальнейшего развития [11, с. 53–58].

### **Список литературы**

1. Розвиток цивільного і трудового законодавства в Україні [Текст] / Я. М. Шевченко, О. М. Молякко, А. Л. Салатко та ін. — Харків : Консум, 1999. — 272 с.
2. І. М. Сирота Правові аспекти здійснення пенсійної реформи в Україні [Текст] / І. М. Сирота // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць: НУ «ЮА». — Вип. 63. — Одеса : Юридична література, 2012. — С. 329–332.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) [Текст] : Підручник. — Харків : Еспада, 2006. — 776 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник [Текст] / [ред. Ю. С. Шемшученко]. — К. : Юридична думка, 2007. — 992 с.
5. Свитина Т. Е. Дифференциация норм права, регулирующих трудовые отношения, с учетом тяжести и вредности условий работы [Текст] / Т. Е. Свитина // Учен. зап. — Вып. 18. — М. : ВНИИСЗ 1969. — С. 114–126.
6. Професійна мотивація працівників органів внутрішніх справ: вивчення та корекція [Текст] : наук.-практ. посібник / Москаленко А. П., Кобзін Д. О., Стародубцев А. А.; відп. ред. Соболев В. О. — Харків : Ун-т внутр. справ, 1999. — 98 с.

7. Советский энциклопедический словарь [Текст] / Главный ред. А. М. Прохоров. — 3-е изд. — М. : Советская энциклопедия, 1984. — 1600 с.
8. Волегов Ю. Б. Значение дифференциации для совершенствования трудового законодательства [Текст] / Ю. Б. Волегов // Советское государство и право. — 1982. — № 1. — С. 50.
9. Право социального обеспечения [Текст] : учебник для бакалавров / Е. Е. Мачульская. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2013. — 575 с.
10. Войко М. Д. Право соціального забезпечення України [Текст] / М. Д. Войко : Навч. посіб. — К. : Олан, 2004. — 311 с.
11. Мачульская Е. Е. Право на социальное обеспечение — естественное и неотъемлемое право человека // Вестник Московского университета. — 1998. — № 5. — С. 53–58.

*Статья поступила в редакцию 12.04.2016*

### **А. В. Скоробагатько**

Одеська національна морська академія,  
кафедра цивільного та трудового права  
вул. Дідріхсона, 8, Одеса, 65028, Україна

## **МОТИВИ Й ЦІЛІ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

### **Резюме**

Стаття присвячена дослідженню правової природи мотивів і цілей диференціації правового регулювання пенсійного забезпечення, аналізуються погляди вчених на ці явища. Зроблено висновок про необхідність застосування диференціації при реформуванні пенсійного забезпечення.

**Ключові слова:** пенсійна реформа, правове регулювання, мотиви й цілі диференціації, пенсійне законодавство.

### **A. V. Skorobatko**

Odessa National Maritime Academy,  
The Department of Civil and Labor Law  
Didrikhsona str., 8, Odessa, 65028, Ukraine

## **MOTIVES AND PURPOSES OF DIFFERENTIATION IN LEGAL REGULATION OF PENSION PROVISION**

### **Summary**

The article deals with the legal nature of the motives and purposes of the legal regulation of the differentiation of pensions, the views of scientists of these terms are analyzed. The conclusion about the need of reform, a differentiated approach for the pension legislation was made.

**Key words:** pension reform, legal regulation, motives and purposes of differentiation, pension legislation.