

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У РАЗІ ВТРАТИ ГОДУВАЛЬНИКА

Процес створення ефективної системи соціального захисту в Україні залежить від багатьох чинників, одним з яких є використання досвіду зарубіжних країн. Більш як 70 років Україна перебувала у складі Союзу РСР з іншими союзними республіками, які тепер вже є незалежними державами з демократичною формою правління. Зв'язки між Україною та цими державами ґрунтуються на історичній спільності їх народів і сформованих між ними зв'язках, вони прагнуть побудувати демократичні правові держави, розвивають свої відносини на основі взаємоповаги, вважаючи, що подальший розвиток і зміцнення відносин дружби, добросусідства і взаємовигідного співробітництва відповідають докорінним національним інтересам народів тепер вже незалежних країн. Підтвердженням цьому є Угода про гарантії прав громадян держав — учасниць Співдружності Незалежних Держав у сфері пенсійного забезпечення від 13 березня 1992 р., згідно з якою пенсійне забезпечення громадян держав — учасниць цієї Угоди та членів їх сімей здійснюється по законодавству держави, на території якої вони проживають [1, ст. 1]. Значний інтерес для України являє система соціального захисту постсоціалістичних країн, які раніше входили до Союзу Радянських Соціалістичних Республік разом із Україною.

Дослідники будь-якої країни звертаються до зарубіжного досвіду з метою вивчення правового досвіду у межах окремих галузей права. Не є винятком у цьому питанні і вчені у сфері соціального захисту. До зарубіжного досвіду у своїх працях зверталися О. В. Бевзенко, М. Л. Захаров, О. Колесніков, С. М. Лаптев, А. В. Левшин, О. С. Любунь, Ю. О. Сердюк, Я. М. Фогель, І. С. Ярошенко та ін.

Вивчення зарубіжного досвіду тепер незалежних держав, які до розпаду СРСР мали однакову основу у вигляді пенсійного законодавства Союзу РСР, є цікавим щодо питань пенсійного забезпечення та визначення кола осіб, які мають право на пенсію у разі втрати годувальника. Такий досвід може бути корисним з огляду на близькість правових систем, історичного розвитку, соціокультурного середовища.

Метою даної публікації є вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання призначення пенсії визначеному колу осіб, які мають право на матеріальне забезпечення у разі втрати годувальника; порівняти із законодавством України з метою встановлення справедливого кола таких непрацездатних осіб.

Багато років Україна, як в радянський період, так і в роки незалежності, мала законодавство, яке встановлювало досить широке коло осіб, які мали право на пенсію у разі втрати годувальника. Навіть на початку ХХ століття (а пенсії у разі втрати годувальника були встановлені декретом від 28 серпня 1919 р.) соціальне забезпечення надавалося усім непрацездатним та не-

повнолітнім до 16-річного віку, особам, які не мали інших засобів до існування та знаходилися на утриманні трудящих. Право на пенсію мали усі утриманці померлого, а не тільки члени сім'ї, пов'язані з ним кривним спорідненням або свояцтвом [2, 34].

За часів радянської влади був прийнятий Закон СРСР «Про державні пенсії» 1956 р. (діяв до 1990 р.), який визначав досить широке коло осіб, які мали право на пенсію у разі втрати годувальника [3, ст. 28]. У Законі «Про пенсії та допомоги членам колгоспів» визначений майже той самий перелік непрацездатних осіб, що і в Законі «Про державні пенсії», за виключенням особи, яка здійснює догляд за дітьми [4, ст. 12].

У прийнятому 5 листопада 1991 р. Законі України «Про пенсійне забезпечення» визначене таке ж коло осіб, що і в прийнятому 15 травня 1990 р. Законі СРСР «Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР» (замість Закону «Про державні пенсії» та Закону «Про пенсії та допомоги членам колгоспів») [5, ст. ст. 40, 43, 44].

Законодавче регулювання пенсійного забезпечення у разі втрати годувальника за останні 20 років зазнало значних змін. Питання пенсійного забезпечення громадян постсоціалістичних країн колишнього СРСР стали вирішуватися договорами в галузі соціального забезпечення між державами. Так, зокрема, Договором між Україною і Латвійською Республікою про співробітництво в галузі пенсійного забезпечення від 26.02.1998 р. визначено, що «членами сім'ї» є подружжя, діти до 18 років, а також інші, визначені відповідним законодавством або визнані такими особи [6, ст. 1]. У Договорі між Урядом України і Урядом Естонської Республіки про співробітництво в галузі соціального забезпечення від 20 лютого 1997 р. термін «член сім'ї» означає осіб, визначених або визнаних такими на підставі законодавства сторін [7, ст. 1].

Ставши незалежною державою, Україна приймає Закон «Про пенсійне забезпечення», в якому визначає широке коло непрацездатних осіб, які мають право на пенсію в разі втрати годувальника [8, ст. 37]. Важко не погодитися з думкою Ю. О. Сердюка, що Україна, прагнучи стати дійсно соціальною та правовою державою, на законодавчому рівні встановила один із найширших переліків членів сімей, які підлягають пенсійному забезпеченню у разі втрати годувальника [9, 8].

9 липня 2003 р. в Україні приймається Закон «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», яким звужується коло осіб, які мають право на пенсійне забезпечення у разі втрати годувальника. Законодавець відніс до кола непрацездатних членів сім'ї померлого годувальника таких осіб:

1) чоловіка (дружину), батька, матір, якщо вони є інвалідами або досягли пенсійного віку;

2) дітей (у тому числі дітей, які народилися до спливу 10 місяців з дня смерті годувальника) померлого годувальника, які не досягли 18 років або старших цього віку, якщо вони стали інвалідами до досягнення 18 років.

Діти, які навчаються за денною формою навчання у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладах,

до закінчення такими дітьми навчальних закладів, але не довше ніж до досягнення ними 23 років, та діти-сироти — до досягнення ними 23 років незалежно від того, навчаються вони чи ні;

3) чоловіка (дружину), а в разі їх відсутності — один з батьків або брат чи сестра, дідусь чи бабуся померлого годувальника незалежно від віку і працездатності, якщо він (вона) не працюють і зайняті доглядом за дитиною (дітьми) померлого годувальника до досягнення нею (ними) 8 років.

Усиновлені діти мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника нарівні з рідними дітьми.

Пасинок і падчерка мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника нарівні з рідними дітьми, якщо вони не одержували аліментів від батьків [10, ст. 36].

В порівнянні із Законом України «Про пенсійне забезпечення», нині чинним Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» виключено із кола членів сім'ї померлого годувальника непрацездатних братів, сестер, онуків померлого годувальника, його дідуся і бабуся, вітчима та мачуху.

Крім вищевказаного Закону, інші нормативно-правові акти поки що зберегли раніше закріплене коло осіб. Такими є Закони України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про державну виконавчу службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про державну службу», «Про статус суддів», «Про Національний банк України», «Про розвідувальні органи України», «Про дипломатичну службу», «Про наукову та науково-технічну діяльність», Митний кодекс України.

Питання щодо звуження чи розширення кола осіб, які мають право на пенсію у разі втрати годувальника, були у центрі уваги тільки російських науковців, таких як О. Г. Азарова, Л. С. Тарасова, М. Ю. Федорова. Українські дослідники залишили цю проблему без належної уваги.

Зарубіжний досвід Російської Федерації вказує на широке коло осіб, які мають право на пенсію у разі втрати годувальника.

Так, Федеральним Законом «Про трудові пенсії в Російській Федерації» непрацездатними членами сім'ї померлого годувальника визнаються:

1) діти, брати, сестри та онуки померлого годувальника, які не досягли 18 років, а також діти, брати, сестри та онуки померлого годувальника, які навчаються на денній формі в навчальних закладах усіх типів та видів незалежно від їх організаційно-правової форми, за виключенням навчальних закладів додаткової освіти, до закінчення ними такого навчання, але не більше ніж до досягнення ними віку 23 років, або діти, брати, сестри та онуки померлого годувальника старші цього віку, якщо вони до досягнення 18-річного віку стали інвалідами, які мають обмеження трудової працездатності. При цьому брати, сестри та онуки померлого годувальника визнаються непрацездатними членами сім'ї за умови, що вони не мають працездатних батьків;

2) один з батьків або подружжя, або дід, бабуся померлого годувальника незалежно від віку та працездатності, а також брат, сестра або дитина померло-

го годувальника, які досягли 18 років, якщо вони зайняті доглядом за дітьми, братами, сестрами або онуками померлого годувальника, які не досягли 14 років та мають право на трудову пенсію у зв'язку з втратою годувальника, та не працюють;

3) батьки та один з подружжя померлого годувальника, якщо вони досягли віку 60 та 55 років (відповідно чоловіки та жінки) або є інвалідами, які мають обмеження працездатності;

4) дідусь та бабуся померлого годувальника, якщо вони досягли віку 60 та 55 років (відповідно чоловіки та жінки) або є інвалідами, які мають обмеження працездатності, при відсутності осіб, які відповідно до законодавства Російської Федерації зобов'язані їх утримувати.

Усиновителі мають право на трудову пенсію у зв'язку з втратою годувальника нарівні з батьками, а усиновлені діти — нарівні з рідними дітьми.

Вітчима та мачуха мають право на трудову пенсію у зв'язку з втратою годувальника нарівні з батьком та матір'ю за умови, що вони виховували та утримували померлого пасинка або падчерку не менше 5 років. Пасинок та падчерка мають право на пенсію нарівні з рідними дітьми, якщо вони знаходилися на вихованні та утриманні померлого вітчима чи мачухи [11, ст. 9].

Як зазначає О. Г. Азарова, вищезазначеним Законом заповнена прогалина у законодавстві, що стосується розповсюджених ситуацій, коли син чи дочка померлого, які досягли 18 років, не мали права на пенсію по догляду за своїми малолітніми братами та сестрами, тому що не були включені у число членів сім'ї, яким могла бути призначена пенсія по даній підставі. Тепер вони включені у коло осіб, які мають право на таку пенсію [12, 123–124].

Російська дослідниця Л. С. Тарасова, позитивно оцінюючи розширення кола осіб, які мають право на пенсію у разі втрати годувальника, за рахунок працездатної дитини померлого, яка здійснює догляд за своїми молодшими братами та сестрами, висловлює сумнів щодо правильності встановлення мінімального вікового порогу такої особи в 18 років [13, 15].

Одночасно деякі науковці пропонують відмовитися від вичерпного переліку членів сім'ї в пенсійному законодавстві. Так, М. Ю. Федорова, посилаючись на Н. А. Якіну, підтримує її точку зору, що в коло сім'ї слід ввести одного з розведеного подружжя, який отримував аліменти від померлого; батьків другого з подружжя (за умови, що вони не мають права на пенсію у випадку смерті своїх дітей; фактичних вихователів та тих, кого виховували) [14, 314]. На нашу думку, такий підхід не є безспірним: запровадження його в Україні призведе до невиправданих перевитрат коштів Пенсійного фонду.

Крім російського досвіду в питаннях визначення широкого кола осіб, які мають право на пенсійне забезпечення у разі втрати годувальника, слід звернутися і до досвіду інших постсоціалістичних країн, таких як Республіка Вірменія, Киргизька Республіка, Республіка Таджикистан та Республіка Узбекистан.

Так, Законом Республіки Вірменії «Про державні пенсії» від 19 листопада 2002 р. (введений в дію 1 січня 2003 р.) непрацездатними членами сім'ї померлого годувальника, крім дітей, одного з подружжя, батьків померлого, ви-

знаються ще й: 1) брати, сестри, онуки померлого, які не досягли 18 років, за умови що вони не мають батьків та не працюють; 2) один з подружжя або інший дієздатний повнолітній член сім'ї чи особа, яка в установленому порядку призначена опікуном, якщо вони зайняті доглядом за дитиною, братом, сестрою чи онуком (онучкою), які не досягли 8 років, померлого годувальника та не працюють [15, ст. 26]; 3) вітчим та мачуха нарівні з рідними батьками, якщо вони не менше 5 років опікали неповнолітніх пасинка чи падчерку [15, ч. 4 ст. 29].

Одночасно слід зазначити, що у вищезазначеному вірменському законі не знайшлось місця дідуся та бабусі, які не мають працездатних дітей і які визнавались непрацездатними членами сім'ї померлого годувальника у Законі Республіки Вірменії «Про державне пенсійне забезпечення громадян Республіки Вірменія» від 20 березня 1992 р., який втратив силу у зв'язку з прийняттям Закону «Про державні пенсії».

Закон Киргизької Республіки «Про державне пенсійне соціальне страхування» від 21 липня 1997 р. (із значними змінами) хоча і не встановлює досить широкого кола осіб, але до кола непрацездатних членів сім'ї померлого годувальника ввів сестер, братів, онуків, які не досягли 16 років, якщо вони не мають працездатних батьків [16, ч. 2 ст. 18].

Законом Республіки Таджикистан «Про пенсійне забезпечення громадян Республіки Таджикистан» від 25 червня 1993 р. зазначено досить широке коло осіб, які є непрацездатними членами сім'ї померлого годувальника. До кола таких осіб увійшли: 1) брати, сестри, онуки, які не досягли 18 років або старші цього віку, якщо вони стали інвалідами до досягнення 18 років. При цьому брати, сестри та онуки мають право на пенсію у разі втрати годувальника за умови, що вони не мають працездатних батьків; 2) дід та бабуся — за умови відсутності осіб, які за законом зобов'язані їх утримувати [17, ст. 36]; 3) вітчим та мачуха, якщо вони виховували або утримували померлого (загиблого) пасинка чи падчерку не менше 5 років [17, ст. 40]. Таке коло непрацездатних осіб є таким же, що і коло осіб, визначене ще радянським законом «Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР» від 15 травня 1990 р.

Майже рівнозначне коло осіб, але з деякими особливостями, визначено і Законом Республіки Узбекистан «Про державне пенсійне забезпечення громадян» від 3 вересня 1993 р. Так, непрацездатними членами сім'ї померлого годувальника є: 1) діти, брати, сестри та онуки до досягнення віку 16 років та старші цього віку, якщо вони стали інвалідами до досягнення 16 років. При цьому брати, сестри, онуки — за умови, що вони не мають працездатних батьків; 2) батько, мати, вітчим, мачуха, якщо вони досягли пенсійного віку або є інвалідами; 3) один з батьків або з подружжя, чи дід, бабуся, брат чи сестра, незалежно від віку та працездатності, якщо вони зайняті доглядом за дітьми, братами, сестрами чи онуками померлого годувальника до досягнення ними віку, який дає право працюючим знаходитися у відпустці без збереження утримання по догляду за дитиною, та не працює; 4) дід і бабуся — при відсутності осіб, які за законом зобов'язані їх утримувати [18, ч. 3 ст. 19]. Вітчим та мачуха мають

право за умови, якщо виховували або утримували померлого пасинка (падчерку) не менше 5 років до досягнення ними 18 років [18, ч. 7 ст. 19].

Як бачимо, законодавці інших постсоціалістичних країн, реалізуючи ідеї соціальної держави, ідуть попереду українського законодавця у закріпленні кола осіб, які мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника. І тому на сьогодні Україна вже не є тією країною, яка має найширший перелік таких осіб.

На нашу думку, варто підтримати висновок С. Приходька щодо створення в Україні принципово нової системи соціального захисту населення, зорієнтованої передусім на сім'ю [19, 24]. У контексті нашого питання це означає, що український законодавець, підтримуючи сім'ю, а не окремого індивіда, як в інших країнах, повинен уніфікувати законодавство щодо кола членів сім'ї, які мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника, до переліку, який містив Закон України «Про пенсійне забезпечення». Враховуючи складність проблеми, пропонуємо непрацездатних членів сім'ї в пенсійному забезпеченні називати пенсійною сім'єю [20, 157].

Пенсійна сім'я має свої особливі ознаки, а саме: це сукупність членів родини, які знаходилися на утриманні померлого годувальника; непрацездатність членів родини; члени сім'ї потребують матеріальної допомоги; спільне проживання членів сім'ї. Остання ознака не є необхідною для неповнолітніх дітей померлого годувальника: обов'язком батьків є матеріальне утримання своїх дітей незалежно від місця проживання дитини, тому законодавець не ставить право дитини на пенсію в разі втрати годувальника у залежність від спільного проживання з померлим. Таким чином, пенсійна сім'я — це сукупність членів родини, які знаходилися на утриманні померлого годувальника, або допомога якого була для них основним джерелом засобів до існування.

Розбудовуючи соціальну державу, враховуючи зарубіжний досвід, вважаємо за необхідне закріпити на законодавчому рівні широке коло членів «пенсійної сім'ї».

Література

1. Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года.
2. Астрахан Е. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим : исторический очерк (1917–1970 гг.) / Е. Астрахан. — М. : Юрид. лит., 1971.
3. Закон о государственных пенсиях : принят Верховным Советом СССР 14 июля 1956 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1956. — № 15. — Ст. 313.
4. Закон о пенсиях и пособиях членам колхозов : принят Верховным Советом СССР 15 июля 1964 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1964. — № 29. — Ст. 340.
5. Закон СССР «О пенсионном обеспечении граждан в СССР». Закон РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР». — М. : Юрид. лит., 1991.
6. Договір між Україною і Латвійською Республікою про співробітництво в галузі пенсійного забезпечення від 26.02.1998 р. // Соціальне страхування в Україні : збірник. — К. : Вик. дирекція Фонду соціального страхування України, 2000.
7. Договір між Урядом України і Урядом Естонської Республіки про співробітництво в галузі соціального забезпечення від 20.02.1997 р. // Там само.
8. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 5 листоп. 1991 р., № 1788-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 3. — Ст. 10.
9. Сердюк Ю. О. Соціальний захист членів сімей працівників органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. О. Сердюк.

10. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 лип. 2003 р., № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 49–51. — Ст. 376.
11. О трудовых пенсиях в Российской Федерации : Федеральный Закон от 17 дек. 2001 г., № 173-ФЗ // Свиридов С. А. Пенсионная система России: Проблемы правового регулирования : учеб. пособие по спецкурсу / С. А. Свиридов, Л. П. Сепных ; Воронеж. гос. ун-т. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005.
12. Соловьев А. К. Экономика пенсионного страхования : учеб. пособие для вузов / А. К. Соловьев. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. — 335 с.
13. Тарасова Л. С. Проблемы реализации принципа социальной справедливости в современном пенсионном обеспечении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Л. С. Тарасова. — М., 2003. — 18 с.
14. Федорова М. Ю. Социальное страхование как организационно-правовая форма социальной защиты населения : проблемы правового регулирования : монография / М. Ю. Федорова. — Омск : ОмГУ, 2000. — 496 с.
15. Про державні пенсії : Закон Республіки Вірменії від 19 листоп. 2002 р. — Режим доступу : www.parliament.am/legislation.php?sel=snow&ID=3511&land=rus.
16. Про державне пенсійне соціальне страхування : Закон Киргизької Республіки від 21 лип. 1997 р., № 57. — Режим доступу : pravo.tazar.kg/nprkr/314-rrryerr-r-rirssrtsssrirrrrryrrsyorrrrr/html.
17. Про пенсійне забезпечення громадян Республіки Таджикистан : Закон Республіки Таджикистан від 25 черв. 1993 р., № 796 — Режим доступу : www.tajik-gateway.org/index.phtml?id=2859&land=ru.
18. Про державне пенсійне забезпечення громадян : Закон Республіки Узбекистан від 3 верес. 1993 р., № 938-XII — Режим доступу : fmc.uz/legisl.php?id=pens_obesp.
19. Приходько С. Держава і соціальний захист громадян // Право України. — 1999. — № 9. — С. 22–26.
20. Дробот Ж. А. Поняття сім'ї та його значення в пенсійному страхуванні у зв'язку з втратою годувальника // Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави : зб. наук. пр. — Черкаси : Вид. від. ЧПУ ім. Богдана Хмельницького, 2008.

Анотація

Дробот Ж. А. Зарубіжний досвід пенсійного забезпечення у разі втрати годувальника. — Стаття.

У статті характеризується законодавство України, в якому є відсутнім закріплення єдиного кола непрацездатних осіб, які мають право на пенсію у зв'язку із втратою годувальника. У зв'язку із чим виникає необхідність вивчення зарубіжного досвіду вирішення цього питання. Пропонується закріпити на законодавчому рівні широке коло членів пенсійної родини, яка складається з непрацездатних членів сім'ї померлого годувальника.

Ключові слова: непрацездатні члени сім'ї, померлий годувальник, пенсія у разі втрати годувальника, пенсійна сім'я, уніфікація законодавства.

Аннотация

Дробот Ж. А. Зарубежный опыт пенсионного обеспечения в случае утраты кормильца. — Статья.

В статье характеризуется законодательство Украины, в котором отсутствует закрепление единого круга нетрудоспособных лиц, которые имеют право на пенсию в связи с утратой кормильца. В связи с этим возникает необходимость изучения зарубежного опыта решения этого вопроса. Предлагается закрепить на законодательном уровне широкий круг членов пенсионной семьи, которая состоит из нетрудоспособных членов семьи умершего кормильца.

Ключевые слова: нетрудоспособные члены семьи, умерший кормилец, пенсия в связи с утратой кормильца, пенсионная семья, унификация законодательства.

Summary

Drobot J. A. Foreign Experience of Pension Ensurance in the Event of Breadwinner Loss. — Article.

The Legislation of Ukraine is characterized by the lack of fixed circle of incapacitated persons, who have the right to pension in the event of the loss of a breadwinner. The study of foreign experience in determination of this subject is needed. The author proposes to embody legislatively the wide circle of pension family members which consists of incapacitated members of a deceased breadwinner.

Keywords: incapacitated members, deceased breadwinner, pension in the event of the loss of a breadwinner, pension family, harmonization of the law.