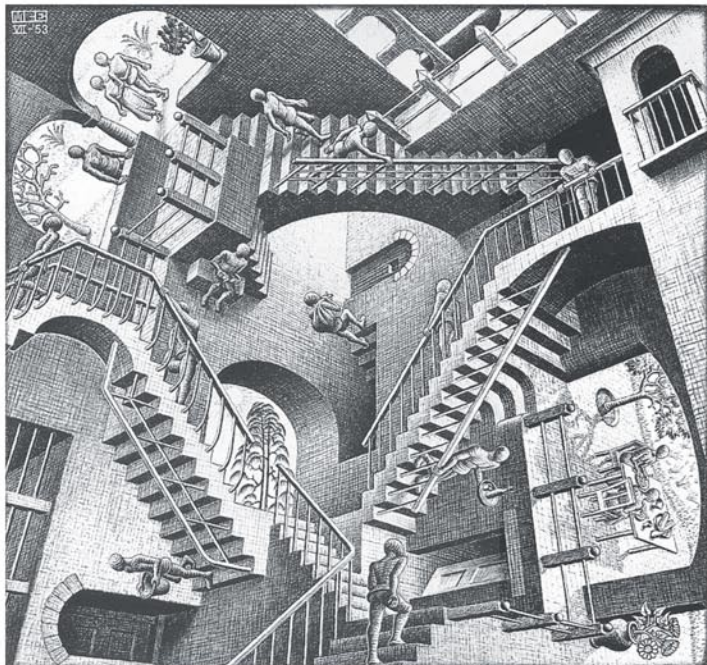


# ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ в УКРАЇНІ та БІЛОРУСІ:

історія становлення і перспективи розвитку



за редакцією:  
Михайла Шумила  
Ірини Комоцької

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В.М. Корецького

# **ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ ТА БІЛОРУСІ:**

історія становлення  
і перспективи розвитку

*монографія*

за редакцією  
**Михайла Шумила**  
**Ірини Комоцької**

Київ  
Ніка-Центр  
2018

**Рецензенти:**

**Галія Чанишева**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, декан соціально-правового факультету НУ "Одеська юридична академія".

**Гаабріель Тавітс**, доктор права, професор, професор кафедри приватного права факультету соціальних наук Тартуського університету, Естонія.

**Красіміра Средкова**, доктор права, професор, член Європейського комітету з соціальних прав Ради Європи, завідувач кафедри трудового та соціального права юридичного факультету Софійського університету імені Св. Климента Охридського, Болгарія.

**Пенсійне** забезпечення в Україні та Білорусі: історія становлення і перспективи розвитку: монографія / за ред. Михайла Шумила, Ірини Комоцької. – Київ: Ніка-Центр, 2018. – 516 с.

ISBN 978-966-7067-31-1

Монографічне дослідження присвячене низці актуальних питань пенсійного забезпечення в Україні та Білорусі. У роботі зосереджено увагу на трьох основних питаннях: історичному розвитку, проблемі правозастосування та перспективах розвитку пенсійного законодавства двох країн.

У науковій розвідці розкрито історію становлення пенсійного законодавства на території сучасних України та Білорусі й охоплено історичні періоди, коли ці терени входили до складу інших держав (Австро-Угорської монархії, Російської імперії, Другої Речі Посполитої Польської), а також радянський період та період розвитку пенсійних систем після проголошення незалежності.

З урахуванням новочасних реновацій пенсійних систем обох країн розкрито практичні питання застосування пенсійного законодавства та відповідальності за порушення права на пенсію. Особливо викладені актуальні аспекти реалізації пенсійних прав внутрішньо переміщеними особами. Критично проаналізовано двосторонню міжнародну угоду між Україною та Білорусією у сфері пенсійного забезпечення.

Проілюстровано перспективи розвитку пенсійного забезпечення України та Білорусі з урахуванням різновекторних інтеграційних процесів (євроінтеграція та інтеграція до ЄАЕС). Вказується на вплив рішень Європейського суду з прав людини на модернізацію пенсійного законодавства України. Обґрунтовано необхідність зміни форми пенсійного законодавства через його кодифікацію.

Наукова праця розрахована на правників, науковців, докторантів, студентів, а також широке коло читачів.

УДК 349.3

**Nota Bene! Ця книга не є комерційним проектом, поширюється серед науковців та бібліотек безкоштовно і не підлягає продажу / This book is not a commercial project and is distributed among scholars and libraries for free and is not for sale.**

На обкладинці використана літографія Маріуца Корнеліса Ешера «Релевантність» (1953)

© М.М. Шумило, С.М. Синчук, І.Ю. Михайлова,  
Л.О. Ткаченко, І.С. Басова, І.О. Комоцька,  
Х.Т. Мелешко, Є.І. Астапов, О.В. Касьянова,  
А.П. Блажко, 2018

ISBN 978-966-7067-31-1

PRAEFATIO .....	7
-----------------	---

## ЧАСТИНА ПЕРША: УКРАЇНСЬКА ВІЗІЯ

### Розділ I РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ..... 10

I.I Виникнення пенсійного забезпечення на українських землях в часи їх входження до складу Російської імперії ( <i>М. Шумило</i> ).....	10
I.II Формування та розвиток програм пенсійного забезпечення у Королівстві Галичина та Володимирія (період перебування коронного краю у складі Австро-Угорської монархії) ( <i>С. Синчук</i> ) .....	26
I.III Пенсійне забезпечення на теренах Західної України у складі II Речі Посполитої Польської (1918–1939 рр.) ( <i>М. Шумило</i> ) .....	46
I.IV Особливості пенсійного забезпечення в Україні в умовах воєнного комунізму та НЕПу, його дискримінаційність сутність (міжвоєнний радянський період) ( <i>І. Михайлова</i> ).....	64
I.V Оновлення пенсійного законодавства в СРСР, основні засади його функціонування (післявоєнний радянський період) ( <i>І. Михайлова</i> ).....	74
I.VI Становлення та розвиток пенсійної системи з моменту проголошення незалежності України ( <i>І. Михайлова</i> ) .....	82

### Розділ II ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА НА ПЕНСІЮ: НОВОЧАСНІ ВИКЛИКИ ..... 101

II.I Правові умови реалізації громадянами права на пенсійне забезпечення в Україні відповідно до реформи 2017 року ( <i>С. Синчук</i> ).....	101
II.II Пенсіонування внутрішньо переміщених осіб в Україні як новий виклик для пенсійної системи ( <i>І. Басова</i> ).....	127
II.III Застосування пенсійного законодавства управління Пенсійного фонду України ( <i>С. Синчук</i> ).....	149
II.IV Реалізація права на пенсію на підставі міжнародних двосторонніх договорів між Україною та Республікою Білорусь ( <i>І. Михайлова</i> ).....	169
II.V Відповідальність у сфері пенсійного забезпечення: діагностика проблем та рецепти їх подолання ( <i>М. Шумило</i> ).....	180

<b>Розділ III РЕНОВАЦІЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ПОДАЛЬШИЙ РОЗВИТОК В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ.....</b>	<b>198</b>
III.I Перспективи кодифікації пенсійного законодавства: історія, теорія, компаративістика та спроби втілення ( <i>М. Шумило</i> ) .....	198
Додаток 1 до розділу III.I .....	224
Додаток 2 до розділу III.I .....	230
III.II Роль поділу праці у розвитку пенсійних систем та перспективні напрями пенсійної реформи в Україні ( <i>Л. Ткаченко</i> ).....	233
III.III Запровадження II накопичувального рівня пенсійної системи ( <i>І. Михайлова</i> ).....	251
III.IV Правові питання імплементації Україною європейських стандартів пенсійного забезпечення ( <i>С. Синчук</i> ) .....	260
III.V Вплив практики Європейського суду з прав людини на європеїзацію пенсійного законодавства ( <i>М. Шумило</i> ) .....	282

## **ЧАСТЬ ВТОРАЯ: БЕЛОРУССКИЙ ВЗГЛЯД**

<b>Раздел I ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ .....</b>	<b>305</b>
I.I История развития институтов общественного призрения, кормления, поместного владения и организованной взаимопомощи на территории белорусских земель ( <i>А. Блажко</i> ) ...	305
I.II Зарождение пенсионного обеспечения на территории Беларуси в дореволюционный период (с XVI в. до начала XX в.) ( <i>А. Блажко, И. Комоцкая</i> ).....	314
I.III Становление пенсионного обеспечения на территории Беларуси в советский период (1917–1991 гг.) ( <i>Е. Касьянова, И. Комоцкая</i> ) .....	331
I.IV Развитие пенсионного законодательства в Республике Беларусь (с 1991 г. по настоящее время) ( <i>Е. Астапов, И. Комоцкая</i> ) .....	351
<b>Раздел II СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ.....</b>	<b>361</b>
II.I Стаж в праве социального обеспечения Республики Беларусь: некоторые проблемы теории и практики ( <i>Х. Мелешко</i> ).....	361
II.II Возраст выхода на пенсию как юридический факт в праве социального обеспечения ( <i>А. Блажко</i> ) .....	381

II.III Организация профессионального пенсионного страхования в Республике Беларусь ( <i>И. Козоцкая</i> ) .....	397
II.IV Многоуровневая система пенсионного обеспечения: особенности организации в Беларуси ( <i>И. Козоцкая</i> ) .....	412
<b>Раздел III СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ.....</b>	
	<b>435</b>
III.I Современные проблемы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь ( <i>Х. Мелешко</i> ) .....	435
III.II Отдельные направления развития пенсионного законодательства с учетом практики его применения ( <i>А. Блажко, И. Козоцкая</i> ).....	447
III.III Судебная защита пенсионных прав граждан ( <i>А. Блажко</i> ).....	458
III.IV Влияние норм международного права на содержание и развитие белорусского пенсионного законодательства ( <i>А. Блажко, И. Козоцкая</i> ).....	476
III.V Развитие сотрудничества Беларуси и Украины в сфере пенсионного обеспечения ( <i>А. Блажко, И. Козоцкая</i> ) .....	502
Приложение 1.....	508
Приложение 2.....	510
Про авторів .....	511
Summary .....	512
Contents .....	514



## P R A E F A T I O

Наукова розвідка «Пенсійне забезпечення в Україні та Білорусі: історія становлення і перспективи розвитку» є першою спільною науковою працею українських та білоруських вчених-правників у сфері соціального захисту. Унікальність цього проекту полягає в тому, що науковці обох країн дослідили спільні проблеми з позицій власної правової доктрини, обґрунтували розуміння історичної спадщини, а також розкрили основні напрями та перспективи розвитку національних пенсійних систем цих країн.

Цей науковий проект не має комерційної складової і виконаний у рамках співпраці Державного фонду фундаментальних досліджень України, а саме в межах НДТ “Правове регулювання пенсійного забезпечення в Україні та Республіці Білорусь: становлення, сучасний стан, перспективи розвитку і взаємодії” № 22742 та Білоруського республіканського фонду фундаментальних досліджень.

Робота складається з двох автономних частин – української та білоруської візії, кожна з яких включає по три розділи: історія становлення, питання правозастосування та перспективи розвитку. Авторський колектив свідомо не узгоджував методологію чи єдиний підхід до наукового аналізу тих чи тих фактів. Саме читач цієї роботи матиме можливість зіставити та порівняти підходи, які для розв’язку однакових питань застосовують вчені обох країн, виявити, де вони спільні, а де відмінні.

Перший розділ присвячений надважливому питанню історичної спадщини чи, іншими словами, історії пенсійного забезпечення на українських та білоруських землях, які в попередні історичні періоди входили до складу інших держав. Історія пенсійного забезпечення України була частково розкрита в дослідженнях про період Російської імперії, детально в різних джерелах проаналізовано історію пенсійного забезпечення радянського періоду. Однак поза межами наукового аналізу залишалися пенсійне забезпечення на території Королівства Галичини та Лодомирії (Володимирії) і Буковини (згодом Галицького намісництва), які були частиною Австро-Угорської монархії. Крім цього, не дослідженим до цього часу залишалося пенсійне забезпечення у Другій Речі Посполитій Польській, до складу якої входили території сучасної Західної України та Західної Білорусі. Незважаючи на неодноразове звернення українських вчених-правників до законодавства у сфері пенсійного забезпечення в період Російської імперії, вони здебільшого зосереджувалися на імперативному регулюванні цієї галузі суспільних відносин. Натомість ця розвідка не тільки доповнює вже наявні результати щодо пенсійного забезпечення цивільних службовців, але й окремо досліджує приклади становлення приватно-публічного пенсійного страхування на теренах Лівобережної та Наддніпрянської України. З позиції раціональної критики проаналізовано історію становлення та розвитку системи пенсійного забезпечення



в радянський період. Вказано на його дискримінаційність як у перші роки щодо цілих соціальних груп населення, так і у післявоєнний період щодо колгоспників. Розкрито нетипову для соціальної сфери каральну функцію останнього щодо окремих категорій громадян за соціальним походженням, віросповіданням, професійною діяльністю чи політичними поглядами.

Однозначно можна стверджувати, що ця робота відкрила білі плями історії пенсійного забезпечення, склала в єдину і зрозумілу картину появи, розвитку і занепаду, тих чи тих принципів пенсійного забезпечення, організаційно-правових форм. Ці нові знання стануть невід'ємним елементом загальної частини пенсійного права як окремої галузі, що налічує понад столітню історію.

Другий розділ присвячений проблемі застосування пенсійного законодавства. Розкрито як проблеми теоретичного, так і практичного плану. Проаналізовано нові виклики, що виникли після проведення пенсійної реформи 2017 року. Окреме місце займає аналіз двосторонніх угод між Україною та Білоруссю у сфері пенсійного забезпечення. Завдяки дослідженню цього питання білоруськими вченими було відкрито низку проблем, які досі не були відомі в Україні, особливо в частині підтвердження стажу роботи на нині тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей. Дано спільну критичну оцінку чинній двосторонній міжнародній угоді та запропоновано або суттєво її оновити, або взагалі прийняти нову. Розкрито також проблему застосування пенсійного законодавства управліннями Пенсійного фонду України та питання відповідальності у пенсійному забезпеченні.

Третій розділ присвячений перспективам розвитку пенсійного забезпечення в Україні та Білорусі. Ключовим та визначальним вододілом є різні вектори інтеграції наших країн. Українські автори досліджують вплив та значення євроінтеграції на процеси змін у пенсійній системі. Осібно розкрито позитивний вплив рішень Європейського суду з прав людини на захист пенсійних прав. Білоруські вчені натомість аналізують тенденції у пенсійному законодавстві, що виникають у зв'язку із євразійською інтеграцією Білорусі. Досліджено проблему форми пенсійного законодавства, його інфляцію та необхідність кодифікації. Здійснено наукове осмислення перспективи та ризиків запровадження другого накопичувального рівня пенсійної системи.

Загалом можна констатувати, що півторарічна наукова робота дала низку нових наукових висновків, які сформульовані вченими. Зацікавлення ця праця викликає також із позиції правогенезу у сфері пенсійного забезпечення України та Білорусі – країн, що мали спільне історичне минуле у різних варіаціях (Російська імперія, Друга Річ Посполита Польська, Радянський Союз) і як сьогодні кожна із них вибудовує власну національну пенсійну систему, метою якої є гідна старість для своїх громадян.

\*\*\*

Авторський колектив висловлює своє шанування та слова вдячності всім, хто сприяв реалізації цього науково-дослідного проекту.

Дякуємо співробітникам Державного фонду фундаментальних досліджень, які допомагали та підтримували на всіх етапах здійснення цього дослідження.

Особлива подяка за консультування щодо правильності перекладу та пошуку нормативно-правової бази міжвоєнної Польщі філологу-україністу, історику, культурологу Марчіну Купчаку (Краків, Польща).

Окремі слова вдячності та шани висловлюємо рецензентам цієї монографічної роботи: доктору юридичних наук, професору Галії Чанишевій (НУ "Одеська юридична академія"); доктору права, професору Гаабріелю Тавітсу (Тартуський університет, Естонія); доктору права, професору Красімірі Средковій (Софійський університет ім. Св. Климента Охридського, Болгарія)

*Київ, лютий 2018*  
*Доктор юридичних наук Михайло Шумило*

## ЧАСТИНА ПЕРША :

# УКРАЇНСЬКА ВІЗІЯ

### Розділ I РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

#### I.1 Виникнення пенсійного забезпечення на українських землях в часи їх входження до складу Російської імперії

Історія становлення пенсійного забезпечення в Україні бере початок не у радянській системі соціального забезпечення, як це подавала радянська доктрина права соціального забезпечення, а в законодавстві тих країн, до складу яких входили українські землі. Йдеться про те, що лівобережна та наддніпрянські території сучасної України входили до складу Російської імперії. Колівство Галичина та Володимирія (Лодомирія) разом із Буковиною були у складі Австро-Угорської монархії. Таким чином, не можна оминати увагою перших паростків правового регулювання соціально-забезпечувальних відносин загалом та пенсійних зокрема. Проводячи такі історично-правові студії, дослідник може відслідкувати не тільки історію становлення цієї сфери суспільних відносин, але і простежити їх подальший розвиток, принципи й ідеологію її формування.

Дослідниками соціально-забезпечувального загалом та пенсійного законодавства у Російській імперії зокрема є Н.Б. Болотіна, К.В. Бориченко, А.В. Гончаров, І.О. Комоцька, Н.П. Коробенко, І.Ю. Михайлова, О.В. Москаленко, О.Т. Панасюк, С.М. Синчук, Б.І. Сташків, Г.В. Татаренко, О.В. Тищенко, О.М. Ярошенко та ін.

Аналіз питання розвитку законодавства про пенсійне забезпечення в Російській імперії варто розпочати з його публічно-правової частини. Йдеться передусім про започаткування інституту державного пенсійного забезпечення військовослужбовців, державних службовців тощо. Звісно, що питання соціального забезпечення були актуальними і в часи прийняття перших правових норм, які різною мірою визначали соціальне забезпечення. Однак зауважимо, що соціальне забезпечення того часу – це виключно публічно-правова сфера, говорячи мовою тогочасної науки, сфера державного права.

Важливо також наголосити на тому факті, що соціально-забезпечувальне законодавство в Російській імперії було відсталим та нерозвиненим у по-

рівнянні з сусідніми імперіями Центральної Європи (Німецької та Австро-Угорської), про що свідчать низка наших досліджень<sup>1</sup> і С.М. Синчук<sup>2</sup> та про що більш розлого йтиметься нижче. Цей факт є закономірним, оскільки виникнення соціального законодавства в тогочасній Європі безпосередньо залежить від індустріалізації країни та наявності потужного робітничого руху, який у Російській імперії почав з'являтися тільки на початку ХХ ст. Така ситуація, насамперед, зумовлена тим, що тільки у 1861 році було скасоване кріпосне право, яке після скасування ще довго продовжувало діяти у тій чи іншій формі. Для прикладу, в Австрійській імперії кріпосне право скасоване Селянською реформою 1848 року, за якою рустикальні землі (земельні наділи – так звані домініальні землі, що перебували у спадковому користуванні селян, хоча їх юридичними власниками були поміщики, держава чи церква) переходили у приватну власність селян, чого не відбулося в Російській імперії.

Крім цього, як зазначає А.В. Гончаров, у 90-ті роки ХІХ ст. у царській Росії налічувалося тільки 1 200 тис. працівників промисловості<sup>3</sup>, тоді як населення імперії налічувало 181 537 тис. Епоха індустріалізації в Західній та Центральній Європі натомість зумовила зсув у демографічному розвитку. Так, населення Німецької імперії збільшилося з 41,6 млн у 1873 році до 52 млн у 1895 р. Ріст промисловості форсував процес урбанізації: якщо в 1871 р. у містах проживало 4,8 % населення, то в 1910 р. – уже 21,3 %. Змінювалася й соціальна структура суспільства: на кінець ХІХ ст. 67,5 % населення Німеччини складав робітничий клас. Кількість робітників у всіх секторах економіки складала в 1882 р. 10,7 млн<sup>4</sup>, у 1895 р. – 12,8 млн<sup>5</sup>. З простого зіставлення цих цифр стає очевидним, чому соціально-страхове та пенсійне законодавство на території Російської імперії, до складу якої входили й українські землі, мало таке значне відставання, на відміну від сусідніх імперій.

---

<sup>1</sup> Шумило М.М. Историческое наследие пенсионного обеспечения Украины и Беларуси / Становление и развитие трудового и социально-обеспечительного законодательства: история, современность, перспективы: сб. науч. труд. по итогам IV международ. науч.-практич. конф. 27–28 октября 2017 г. / редкол. К.Л. Томашевский (сост.) и [др.]. Минск, 2017. С. 48–51.

<sup>2</sup> Синчук С.М. Развитие негосударственных пенсионных программ в Галичине (1772–1918 гг.) / Историческое наследие пенсионного обеспечения Украины и Беларуси / Становление и развитие трудового и социально-обеспечительного законодательства: история, современность, перспективы: сб. науч. труд. по итогам IV международ. науч.-практич. конф. 27–28 октября 2017 г. / редкол. К.Л. Томашевский (сост.) и [др.]. Минск, 2017. С. 37–41.

<sup>3</sup> Гончаров А. Развитие законодательства про соціальне забезпечення (друга половина ХІХ ст. – по теперішній час) // Підприємство, господарство і право, 2009. № 8(164). С. 109–112; Його ж. Щодо питання періодизації історії соціального захисту населення України // Вісник донецького національного університету. Серія В: Економіка і право, 2014. Вип. 2. С. 103–106.

<sup>4</sup> История Германии: учеб. пособ. в 3 тт. / Под общ. ред. Б. Бонвеча, Ю.В. Галактонова. Москва: КДУ, 2008. Т. 2: От создания Германской империи до начала XXI века / отв. ред. Ю.В. Галактонов. С. 24.

<sup>5</sup> Ibid. С. 27.

У низці наукових розвідок українських та іноземних вчених сконцентовано увагу на пенсійному та соціальному забезпеченні того часу, в основному цією проблематикою займалися історики права та фахівці з права соціального забезпечення. У деяких радянських джерелах також є наукові пошуки цього питання, проте вони мають поверхневий характер та ідеологічну заангажованість. Тому можна із впевненістю сказати, що ця проблематика об'єктивно почала досліджуватися після розпаду СРСР і потребує всебічного висвітлення та сучасної оцінки тогочасних норм права в соціальній сфері в контексті порівняння зі схожими процесами, що відбувалися в регіоні.

Цінними є джерела й оцінка тогочасних процесів у сфері права сучасниками тих історико-правових подій. Доречно зазначити, що провідними дослідниками державного права Російської імперії були такі науковці другої половини XIX ст., як М. Могильов, І. Андреевський, М. Лазаревський, О. Градовський, Б. Чичерін, М. Коркунов та ін., праці яких бралися до уваги під час здійснення цієї наукової студії.

Виникнення системи соціального захисту загалом та пенсійного забезпечення зокрема було наслідком формування державного апарату у класичному розумінні цього слова. Війни початку XIX ст., створення міністерств і необхідність залучення службовців змусили імператора Олександра I до видання перших пенсійних законів. Так, регулярна виплата пенсій у Російській імперії починається з 21 травня 1803 р. Відповідно до указу особам, які прослужили не менше 20 років і звільнені внаслідок отриманих поранень або хвороби, що виникли у період проходження військової служби, призначалася пенсія в розмірі 1/3 щомісячної винагороди. За 30 років служби під час звільнення за тими ж причинами – половина щомісячної винагороди, а за 40 і більше років – повна щомісячна винагорода. Таким чином, можна резюмувати, що вперше у законодавстві Російської імперії, до складу якої входили українські землі, з'являється правова формула, за якою визначається розмір пенсії державних службовців та військових.

Витрати на пенсії в 1820 р. зросли до 7,5 млн руб., тобто піднялися від початку століття у 10 разів, проте велика кількість пенсійних положень вимагали прийняття заходів щодо їх систематизації та об'єднання в загальний пенсійний документ. Для підготовки пенсійного статуту (*термін “статут” – це закон у тогочасному розумінні – автор М.Ш.*) була створена спеціальна комісія, головою якої був міністр фінансів граф Гур'єв, який 13 травня 1821 р. вніс до Державної Ради проект Статуту про пенсії та одноразові допомоги. Виплати пенсій за Пенсійним статутом передбачалося почати з 1 січня 1822 р., а діловодство зосередити в Департаменті державного казначейства і підвідомчих йому установах. Отже, першим державним органом, на який було покладено обов'язок обчислювати та виплачувати пенсію державним службовцям, був Департамент державного казначейства, який можна умовно назвати прообразом сучасного пенсійного фонду. Головна відмінність полягала в тому, що кошти, які перебували в розпорядженні Департаменту,

були частиною загальнодержавного бюджету. Загальний статут про пенсії та одноразові виплати (мовою оригіналу – “Общий уставъ о пенсіяхъ и единовременныхъ пособіяхъ”, далі – Статут) був затверджений указом імператора Миколи I 6 грудня 1827 р. З цього часу пенсії стали головним видом соціального забезпечення державних службовців та їх сімей. Як зазначає В. Старцун, цей документ підвищив гарантії захисту прав осіб, які віддано служили державі. Залежно від рангу та заслуг службовців перед державою їхнє пенсійне забезпечення коливалося від 300 руб. до 4000 руб. на рік. Пенсії у ньому підвищились, а строки вислуги для її призначення зменшилися<sup>1</sup>. До Статуту неодноразово вносили доповнення та зміни, але він залишався єдиним документом, який регулював пенсійне забезпечення державних службовців у Російській імперії до 1917 року. Він був частиною Статуту про цивільну службу (мовою оригіналу – “Устав о службе гражданской”), який складався з чотирьох книг.

Такий підхід, коли спеціальні закони, що регулюють діяльність певних органів державної влади, містять положення про соціальне забезпечення їх службовців, був відновлений в Україні після 1991 року (Закони України “Про прокуратуру”, “Про судоустрій та статус суддів”, “Про державну службу” – загалом понад 20 законів). Проте, як показав досвід, такий підхід призвів до створення дискримінаційного соціального та пенсійного законодавства щодо решти громадян, які отримують пенсію за загальним законом (“Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”). Виникнення так званих VIP-пенсій і раніше критично оцінювалося у наших працях<sup>2</sup>, такі ж критичні зауваги висловлюють і білоруські науковці, серед яких варто згадати Х.Т. Мелешко<sup>3</sup>. Проте, починаючи з червня 2015 року, система спеціальних пенсій скасована, і пенсія за спеціальними законами не нараховується, раніше призначені пенсії продовжують виплачувати. Після проведення п’ятого етапу пенсійної реформи<sup>4</sup> в жовтні 2017 року всі види спецпенсій остаточно скасовані, крім пенсій військовослужбовцям, що відповідає принципам рівності та соціальної справедливості. Український законодавець повернувся до раціональності й утвердження принципу соціальної справедливості у сфері пенсійного забезпечення, і спеціальна пенсія призначається тільки військовослужбовцям та членам їх сімей, як це передбачено ст. 17 Конституції України.

---

<sup>1</sup> Старцун В. Офицерская пенсия: милостыня или долг государства // Правозащитник, 2001. № 1. С. 93–97.

<sup>2</sup> Шумило М.М. Пенсійне забезпечення державних службовців: спроба «реформування» // Право України, 2012. № 6. С. 86–92; Його ж. Пенсійна реформа 2011 року: критичний аналіз // Судова практика. Науково-практичний журнал, 2012. № 6. С. 24–32.

<sup>3</sup> Мелешко Х.Т. Некоторые вопросы правового регулирования пенсионного обеспечения / Парадигма трудового и социального права в эпоху построения постиндустриального общества: сб. науч. труд. по итогам III Международ. науч.-практич. конф. Минск, 2015. С. 234–237.

<sup>4</sup> Шумило М.М. П’ятий етап пенсійної реформи в Україні: quo vadis? // Бюлетень Міністерства юстиції України, 2017. № 12. С. 6–9.

Підвищений соціальний захист військовослужбовців є особливо актуальний в умовах, коли захист України, її територіальної цілісності та безпеки після анексії Криму та військової агресії Росії на окремі райони Луганської та Донецької області цілком лежить на плечах захисників України.

Повертаючись до історико-ретроспективного дослідження виникнення пенсійної системи в Російській імперії, варто зазначити, що у Статуті розмежовано і дано визначення поняттям “пенсія” та “одноразова допомога”, конкретизовано суб’єктний склад, механізм реалізації права на пенсійне забезпечення державних службовців та їх сімей. Проте цей документ не давав однозначної відповіді на питання: пенсія – це обов’язок чи нагорода держави? Так, стаття 1 Статуту визначала, що як нагорода трудів, які були зроблені на державній та громадській службі з-поміж різноманітних почестей і окладів зарплат, встановлені: 1) пенсії та одноразові допомоги за довгострокове і віддане їй проходження; 2) постійні й одноразові допомоги, які призначаються не тільки за строк служби, але і через особливу відданість службі, що призвело до хвороби, яка не дозволяє продовжувати проходження служби ні тимчасово, ні постійно<sup>1</sup>, але вже у ст. ст. 5, 6 йшлося про право на пенсію та умови, за яких ці права набувалися. Професор О.Д. Градовський<sup>2</sup> зазначав, що забезпечення службовців, які залишили службу за віком чи за станом здоров’я, є обов’язком держави і не може розглядатись як один із видів нагороди (милостині) за службу, хоча на початку таких виплат саме так і вважалося. З цього обов’язку походить право службовців на утримання їх державою після закінчення службових відносин. Схожу думку висловила і класик науки права соціального захисту Н.Б. Болотіна, яка зауважувала, що спершу з’явилася така форма привілею, як пенсійне забезпечення окремих категорій державних службовців. Для представників панівних класів монарх жалував державні пенсії, які надавали за заслуги перед ним. Державними пенсіонерами були принци, великі сановники, єпископи, маршали, префекти. Така форма пенсійного забезпечення мала ознаки заохочення за вірність монарху<sup>3</sup>.

Статтю 5 Статуту передбачалося, що право на пенсію набували чиновники і нижчі за рангом службовці внаслідок відданої вислуги строку, визначеного Статутом. У статті ж 6 закріплювалося, що одноразові допомоги видаються чиновникам, які залишили службу через: 1) важку, невиліковну хворобу, за вислугу від 1 до 5 років (якщо службовець мав вислугу більше 5 років, то відповідно до ст. 88 Статуту отримував право на таку пенсію:

---

<sup>1</sup> Сводъ законовъ Российской империи, Т.3, Уставы о службе гражданской, Санкт-Петербург: Государственная типография, 1896. С. 181. URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/175/180.html> (дата звернення 24.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Градовский А.Д. Начала русского государственного права, Т. II, Органы управления, Санкт-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1887. С. 160–161.

<sup>3</sup> Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні: монографія. Київ: Знання, 2005. С. 60.

за вислугу від 5 до 10 років – 1/3 окладу, від 10 до 20 років – 2/3 окладу, більше 20 років – повний оклад); 2) втрату працездатності під час виконання службових обов'язків, за вислугу від 5 до 10 років (якщо службовець мав вислугу більше 10 років, то відповідно до ст. 88 отримував право на таку пенсію: за вислугу від 10 до 20 років – 1/3 окладу, від 20 до 30 – 2/3 окладу, більше 30 років – повний оклад). За повного чи часткового відновлення працездатності службовці повинні знову повернутися до виконання службових обов'язків. Крім цього, Статутом передбачалася виплата пенсій вдовам та сиротам службовців, які померли після 1 січня 1812 р. Пенсію виплачувало Державне казначейство, куди перераховувалися всі пенсійні внески<sup>1</sup>.

Для того, щоб отримувати пенсію, необхідно надати певні свідоцтва, а саме послужний список або свідоцтво про захворювання. Медичному свідоцтву було відведено особливу увагу, в ньому зазначено причину огляду; ознаки хвороби; причини її виникнення; час виникнення; чим загрожує хвороба (виліковна / невиліковна); причини, які впливають на працездатність службовця. Надзвичайно важливою та цікавою була норма ст. 392 “Уложення про кримінальні та виправні покарання” (мовою оригіналу – “Уложения о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ”) (1845 р.)<sup>2</sup> (далі – Уложення) зазначено, що посадова особа, викрита у видачі завідомо неправдивого свідоцтва про хворобу, бідність чи добру поведінку іншого і т. д., зазнає покарання у вигляді відсторонення від посади, а якщо в судовому порядку буде доведено, що дії вчинені з корисливих мотивів, тоді така особа притягується до кримінальної відповідальності, передбаченої ст. 402 Уложення за отримання хабара. На нашу думку, таку відповідальність необхідно запровадити і для нинішніх медиків, які йдуть на фальшування медичної справи.

Особливістю пенсійного забезпечення державних службовців у Російській імперії було те, що його вважали особливим видом постійного утримання, яке призначалося як відставним чиновникам, так і у випадках їх смерті вдовам і дітям. Державна служба могла починатися з 16 років. Тогочасне законодавство Російської імперії не визначало пенсійного віку: службовці могли працювати доти, поки в них на це були “життєві сили”.

Право отримувати пенсію мали тільки ті особи, які були зазначені у ст. ст. 5, 6 (чиновники), ст. 30 (вдови та діти) Статуту. Таким чином, суб'єктами пенсійного забезпечення державних службовців виступали не тільки самі службовці, але і їхні вдови та діти. Для реалізації цих цілей були призначені відрахування: а) з окладу службовця за підвищення в чині; б) з окладів зарплати чиновників “по цивільній частині”, якщо вони складали більше 500 руб. на рік по 2 коп., менше 500 руб. – по 1 коп. з руб.; в) із пенсій у

---

<sup>1</sup> Оп. cit. Уставы о службе гражданской. URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/175/180.html> (дата звернення 24.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Уложение объ наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ, Санкт-Петербург: типография Второго Отделения Собственной Его Императорскаго Величества Канцелярии, 1845. 392 с.



такому ж розмірі, як із зарплати; г) усіх окладів під назвою “столовых денег” по 1 коп. з рубля. Саме тому у випадку смерті службовця пенсія виплачувалась його сім’ї<sup>1</sup>. За основу приймалася пенсія, яка належала б чоловіку чи батьку, якщо б він вийшов у відставку в день його смерті. Відрахування не проводилися із пенсій вдів та сиріт.

Пенсія сім’ї визначалася на основі таких правил: 1) бездітній вдові або такій, що має дітей, які через їх вік та інші причини не отримували пенсію, призначалася половина пенсії, яка належала б її чоловіку, якщо би він вийшов у відставку в день смерті; 2) вдові з дітьми, які мали право на пенсію, додавалася до половини пенсії, 1/3 іншої половини – на кожну дитину, якщо вдова мала троє і більше малолітніх дітей, тоді отримувала повну пенсію; 3) на цій самій підставі визначалася пенсія вдів, що залишилися з дітьми, які були всиновлені чоловіком в іншому шлюбі<sup>2</sup>. Слід наголосити на тому, що тогочасне законодавство не ставило умови обов’язкового перебування на утриманні, а обмежувалося тільки кількісним переліком осіб. На нашу думку, хоча *de jure* такої вимоги не було, але вона завжди була *de facto* повністю залежною від чоловіка і завжди перебувала на його утриманні, що зумовлено історичними реаліями того часу.

Попри наведені вище правила виплати пенсій відставним чиновникам припинялися в таких випадках: поновлення на службі; вступ на службу до іноземної держави без дозволу уряду; постриг у монахи; перебування за кордоном більше дозволеного строку, крім осіб, які виконують там представницькі функції та за рішенням суду.

Передбачено було також можливість позбавлення права на пенсію вдів або дітей. Вдови втрачали це право у таких випадках: смерть; повторне заміжжя; постриг у монахині; визнання судом винною у злочині, який передбачає позбавлення пенсії; перебування за кордоном більше дозволеного строку, крім осіб, які виконували там представницькі функції та за рішенням суду. Діти втрачали право на отримання пенсії свого батька у випадках: смерті; по досягненню повноліття (сини – 17-ти років, доньки – 21-го року); які поступили на службу чи у громадський заклад за казенну винагороду; якщо вони перебували за кордоном більше дозволеного терміну; а також доньки, які вийшли заміж. Право на отримання пенсії або одноразової допомоги міг позбавити і суд у випадку, коли вдови або діти вели розпусний спосіб життя, і це було доведено у суді. Якщо ж діти – інваліди або невиліковно хворі та не мали можливості себе утримувати, вони користувалися пенсіями довічно, крім випадків, коли доньки вступали у шлюб<sup>3</sup>.

Законодавству Російської імперії також був відомий інститут мінімальних

---

<sup>1</sup> Оп. cit. Уставы о службе гражданской. URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/175/180.html> (дата звернення 24.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

пенсій. Верхньої межі суми пенсій не було встановлено, натомість у більшості випадків була передбачена мінімальна пенсія. Канцелярським чиновникам, яким під час служби систематично не виплачувалася зарплата, а видавалися тимчасово деякі суми, призначалася пенсія за вислугу будь-якого строку, передбаченого Статутом, у розмірі 28 руб. 59 коп. на рік. Вдовам і сиротам чиновників, які померли на службі або у відставці, у випадках, якщо їхня пенсія складала менше 28 руб. 59 коп. на рік, призначалася пенсія в розмірі 28 руб. 59 коп. на рік<sup>1</sup>.

Важливим елементом соціального забезпечення державного службовця після виходу його у відставку є одноразові допомоги. Чиновники, які мали право на отримання одноразової допомоги під час виходу у відставку, отримували одноразово річний оклад їх зарплати, що передбачено ст. 125 Статуту.

За основу одноразової допомоги вдовам і дітям померлих на службі чиновників приймався той оклад зарплати, який отримував чоловік чи батько в день його смерті. Одноразові допомоги сім'ям померлих чиновників виплачувалися відповідно до кількості років на службі: до 10 років – піврічна зарплата, від 10 до 25 років – річна зарплата. Слід зазначити, якщо сім'ї чиновника була призначена пенсія, то право отримувати одноразову допомогу автоматично втрачалось. Таким чином, можна резюмувати, що пенсійного забезпечення у зв'язку із втратою годувальника не існувало, натомість виплачувалась одноразова допомога членам сім'ї<sup>2</sup>.

Актуальним для дослідження є питання джерел фінансового забезпечення виплат пенсій та одноразової допомоги. Так, глава IV Статуту “Про суми, з яких виплачується пенсії та одноразові допомоги” (мовою оригіналу – “О суммахъ изъ коихъ производятся пенсіи и единовременныя пособія”) визначає, що всі пенсії та одноразові допомоги виплачуються із державного казначейства, за винятком службовців, які отримували винагороду не із казни, а з інших джерел (місцевих, загальних губернських або обласних земських зборів). Пенсія та одноразова допомога призначалися з тих джерел, із яких виплачувалось утримання. Якщо ж службовець отримував винагороду частково із державної казни чи інших джерел, то пенсія і одноразова допомога призначалась також із двох джерел у тій самій пропорції, у якій їм виплачувалася винагорода. Розпорядок про виплати пенсії і допомоги, які призначалися із загальних державних доходів, здійснювалися за посередництва Департаменту державного казначейства.

У Департаменті велася Державна книга пенсій та одноразової допомоги. У середині XIX ст. сума витрат на пенсії та допомоги збільшувалась і їх виплати стали, з одного боку, обтяжливі для державної казни, а з іншого боку, виникла потреба у виплаті пенсій працівникам інших галузей.

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Ibid.

Трохи згодом Указом від 6 листопада 1853 року було змінено окремі положення Статуту у частині призначення пенсій для цивільних службовців, а саме запроваджувалося поняття вислуги років: так, за 25 років праці службовець отримував пенсію у розмірі  $\frac{1}{2}$  окладу, а за 35 років – повний оклад.

Цікавим видається і той факт, що імперське законодавство також передбачало особливі пенсії, говорячи сучасною мовою спеціальні пенсії. Так, розділом 2 Статуту<sup>1</sup> виокремлювалися пенсійне забезпечення: (1) придворних чинів та служивим, їхнім вдовам і дітям, (2) артистам імператорських театрів, їхнім вдовам та дітям, (3) майстрам, підмайстрам імператорської Петергофської гранильної фабрики, (4) вченому та навчальному відомству загалом (5), а саме за вченими установами – наукова пенсія (дійсним членом Академії наук), з навчальної частини Міністерства народної освіти – науково-педагогічна пенсія, по установах відомства Міністерства внутрішніх справ, по установах відомства Міністерства фінансів, по установах відомства Міністерства землеробства і державного майна, по навчальних закладах відомства Міністерства шляхів та сполучень, по навчальних закладах відомства Міністерства юстиції, по навчальних закладах відомства імператорського людинолюбивого товариства, по навчальних закладах відомства Міністерства торгівлі і промисловості, особам, які служать у духовно-навчальних закладах відомства православного віросповідання, окремим службовцям Міністерства внутрішніх справ (цензорам, редакторам), службовцям з тюремного управління, службовцям відомств установ імператриці Марії, (6) по медичному відомству, (7) пенсії по гірничому відмству, (8) по митному відомству й окремому корпусу прикордонної охорони, (9) для осіб, які визначаються Комітетом забезпечення заслужених цивільних чинів (сучасний аналог пенсії за заслуги перед Батьківщиною), (10) для службовців урядових установ, які не брали участі у страйках, постраждали від насильства над ними, (11) осіб, які постраждали від злочинних дій, що вчинені з політичною метою та сім'ям таких осіб.

Книга четверта цього Статуту передбачала функціонування емеритурних кас цивільного відомства<sup>2</sup>. За енциклопедичним словником Ф.А. Брокгауза і І.А. Єфрона, емеритура – це забезпечення чинів, що залишили службу, а також їхніх вдів і дітей<sup>3</sup>. Емеритура (лат. *emeritus* “заслужений”) у широкому розумінні є синонімом поняття “пенсія”. Цікаво, що польське пенсійне забезпечення послуговується і досі латинським терміном “емеритура” (“*ubezpieczenie emerytalne*”).

Пенсійними касами називалися такі організації, з яких щорічно виплачу-

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Энциклопедический Словарь Ф.А.Брокгауза и И.А.Ефрона (В 86 томах с иллюстрациями и дополнительными материалами). URL: <http://www.vehi.net/brokgauz/> (дата звернення 24.02.2018 р.)

валися допомоги та пенсії (інколи замінювалися одноразовою допомогою) як самим учасникам кас після проходження певного строку служби, так само і членам сімей таких учасників у випадку смерті останнього. Державні пенсійні каси засновувалися самим урядом для відомих категорій осіб: а) так звані емеритальні каси окремих відомств, а саме військового сухопутного (1858 р.), морського (1871 р.), Міністерства юстиції (1885 р.), гірничих інженерів (1860 р.), інженерів шляхів сполучення (1860 р.), дитячих будинків відомства, заснованого імператрицею Марією (1865 р.), емеритальні каси при Санкт-Петербурзькій миколаївській дитячій лікарні (1891 р.), емеритальна каса Санкт-Петербурзької пожежної команди (1881 р.). Пенсії, які видавалися із названих кас (емеритур), слугували для учасників доповненням до пенсій, які вони отримували із коштів державного казначейства; б) пенсійна каса для службовців на казенних залізних дорогах була заснована відповідно до закону від 03 червня 1894 р.; в) допоміжні каси гірничозаводських товариств при казенних гірничих заводах, які були засновані відповідно до закону від 08 березня 1861 р. для робітників казенних гірничих заводів; г) так звані “братські каси” для робітників казенних гірничих заводів у Царстві Польському, засновані на основі “Положення про братські каси” 1821 року. Цікавим є той факт, що виплати з цих кас були додаткові, а не основні. Основні кошти виплачувалися з державного бюджету (казни), а додаткові – зі спеціально створених кас.

Як зазначають автори Енциклопедичного словника Брокгауза й Єфрона, найкраще працювала каса Міністерства юстиції. Питання про заснування емеритури для судових працівників було порушене ще 1862 р., під час написання основних положень судової реформи. У 1866 р. відбулося “высочайшее повеление” про запровадження відрахувань із заробітної плати судових чинів для утворення емеритальної каси. Відкриття ж кас відбулося тільки в 1885 р. Операції каси розвивались дуже обережно, спираючись на точні математичні розрахунки академіка Маркова та під постійним наглядом особливої ради, до складу якої входили вищі чини судового відомства. Кожних п’ять років, починаючи з 1885 року, рада емеритальної каси призначала особливу комісію з учасників каси для перевірки всіх її фінансових операцій, для звірення їх із дійсними оборотами каси. Пропозиції комісії, які стосувалися зміни статуту за погодженням і підтриманням ради каси вносилися останньою до Державної ради. Обережне ведення справ каси не тільки створило повну її стабільність, але й дало можливість постійного розширення пільг для учасників (призначення пенсій та допомоги сім’ям учасників, які померли раніше вислуги 25 років, збільшення пенсій судовим приставам, надання в окремих випадках права на одноразові допомоги батькам учасників кас). Відповідно до балансу каси на 1 січня 1901 року її основний капітал досяг 23 681 679 руб. Щорічний дохід від вкладів учасників складав 780 000 руб., що відповідав капіталу 20 280 000 руб. Допомоги з державного казначейства – 40 000 руб. на рік (тимчасово). Внески

(капіталізація) каси складали: 1) пенсії готівкові – 5 654 000 руб.; майбутні пенсії – 35 107 000 руб.; допомоги – 416 000 руб. За цим розрахунком у розпорядженні емеритальної каси Міністерства юстиції знаходились на той час вільних коштів на суму 2 863 000 руб.<sup>1</sup>

Головним джерелом коштів у всіх згаданих випадках пенсійних кас були внески самих учасників. Ці внески встановлювались певним відсотком з отримуваного заробітку та доплат установ, при яких або якими ці пенсійні каси організовані (казна, приватні товариства, земства і т. д.).

Окремо хотілося б додати, що основними нормативними актами, які визначали правове регулювання пенсійного страхування на початку ХХ ст. були “Тимчасові правила про пенсії працівникам казенних заводів і рудників, які втратили працездатність на заводських і рудних роботах” від 15 травня 1901 р., “Тимчасові правила про пенсії” від 9 червня 1904 р., які поширювались на майстрів і працівників технічних установ Артилерійського управління, а також “Про винагороду працівникам та службовцям, а також їх сімей, які постраждали внаслідок нещасних випадків на підприємствах фабрично-заводської, гірничої та гірничозаводської промисловості” набрав чинності 1 січня 1904 р.

Як зазначає Б.І. Сташків, у Росії існували так звані орденські пенсії. Укінці існування імперії особи, що мали заслуги перед державою, могли бути нагороджені одним із 8 орденів. Для кожного ордену була встановлена відповідна кількість пенсіонерів. Так, у 1812 р. “пенсійний комплект” по ордену Св. Георгія 1-го ступеня (класу) становив 12 річних пенсій по 700 крб. кожна, а по другому ступеню – 25 пенсій по 400 крб., по третьому – 50 пенсій по 200 крб. і четвертому – 50 пенсій по 150 крб. Пенсійний комплект ордену Св. Володимира 1-го ступеня становив 10 пенсій по 600 крб. у рік. У 1913 р. живих кавалерів Св. Георгія 4-го ступеня було 323, а пенсію можна було виплачувати 327 кавалерам. Були ордени, де їх кавалерів було набагато більше, ніж установлених пенсій, і тоді доводилося роками чекати вакантного місця, тобто смерті отримувача пенсії. Пенсії кавалерам імператорських орденів можна розглядати як персональні пенсії<sup>2</sup>.

Як слушно наголошує Ю.Д. Юрченко, під тиском політичних страйків у 1912 р. царський уряд Росії прийняв низку законів: “Про страхування робітників від нещасних випадків на виробництві”, “Про забезпечення працівників на випадок хвороби”, “Про затвердження Ради у справах страхування робітників” та ін., юрисдикція яких поширювалася і на територію українських губерній. Однак інші види страхових ризиків не були охоплені системою соціального страхування<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина: навч. посіб. Чернівці: Десна, 2016. С. 611.

<sup>3</sup> Юрченко Ю.Д. Управління в сфері соціального захисту населення: організаційно-правові аспекти: Дис. ... канд. наук з держ. управління. Київ, 2005. С. 28.

Сучасний вчений-економіст українського походження Д.В. Роїк зазначає, що відставання Російської імперії у формуванні механізмів страхування життя та соціального страхування у порівнянні з промислово-розвиненими країнами Західної Європи зумовлюється передусім об'єктивними факторами: переважно аграрним фактором економіки і низькою кількістю працівників промисловості. Проте на початок ХХ сторіччя в країні існувало не менше тисячі різноманітних організацій добровільного страхування, що об'єднували 500–600 тис. застрахованих. Першочергово запроваджувалися добровільні та факультативно-обов'язкові (для окремих категорій працівників) види соціального страхування, яким законодавчо згодом був наданий статус публічно-правових видів соціального страхування: від нещасних випадків на виробництві, медичного і пенсійного страхування. Коло застрахованих суттєво розширювався: до нього включалися промислові, а потім – наймані працівники практично всіх галузей економіки<sup>1</sup>. Основними робочими органами на місцях були лікарняні каси і страхові товариства, бюджет яких складався на 3/5 складався із внесків працівників і на 2/5 – підприємців. Внески працівників складали 1–2 % їх заробітної плати. Лікарняні каси створювалися на підприємствах і повинні були об'єднувати не менше 200 працівників (малі підприємства повинні були кооперуватися для створення загальних кас). На той час у Російській імперії діяло кілька тисяч страхових кас і кілька десятків товариств<sup>2</sup>.

Як вказують І.Я. Чугунов та О.В. Суріна, на території Полтавської, Чернігівської, Харківської, Катеринославської, Таврійської губерній із 1870 р. діяла “Пенсійна каса народних вчителів і вчительок”, досвід якої узагальнив Д.Є. Любченко – автор підручника з пенсійної справи у Москві 1913 р. В Україні в 1897 р. функціонували попередники нинішніх недержавних пенсійних фондів – понад 200 пенсійних і страхових кас, зокрема ощадно-емеритальна каса службовців товариства пароплавства по Дніпру. В таких касах у 1911 р. налічувалося 100 тис. учасників, пенсійні активи цих кас становили значну суму – 8,5 млн руб.

Розрахунки для пенсійних кас Російської імперії виконав відомий український математик М. Остроградський. Прогнозні розрахунки для пенсійної каси інженерів шляхів сполучення було здійснено в 1908 р. вітчизняними фахівцями за методикою професора Київського університету А. Граббе. Детальні таблиці розрахунку пенсійних виплат базувалися на досить точній земській та галузевій статистиці. Виходили друком підручники з пенсійної справи, зокрема підручник “Элементарная теория страхования жизни и

---

<sup>1</sup> Роик В.Д. Пенсионная система России: история, проблемы и пути совершенствования. Москва: МИК, 2007. С. 52–53.

<sup>2</sup> Ibid. С. 56.

трудоспособности”, написаний випускником Київського кадетського корпусу С.Є. Савичем у 1900 р. на замовлення Міністерства шляхів сполучення<sup>1</sup>.

Вчені вказують, що джерелами фінансування пенсійних кас взагалі були обов’язкові внески (відрахування) учасників, внески за рахунок казни (держбюджету), дохід із капіталу та майна каси, добровільне пожертвування, випадкові надходження. Учасникам каси відкривали індивідуальні пенсійні рахунки, на які надходили внески з жалування, казни (земства, установи), щорічний прибуток від операцій каси (в середньому 3–4 % щорічних). Ці кошти (пенсійні активи) і були фінансовою основою пенсійних виплат. Усі учасники каси поділялися на обов’язкових та добровільних. Обов’язкові учасники платили 6 % від жалування, такий саме відсоток за них платила казна (держбюджет) або земство (місцевий бюджет). Членство у пенсійній касі вчителів шкіл, які фінансувалися з казни, було обов’язковим. Добровільні учасники, здебільшого викладачі приватних навчальних закладів, повинні були вносити 12 % від жалування. Умовою зарахування в члени каси було заповнення отриманої від інспектора народних училищ або від управляючого каси (адміністратора пенсійного фонду) “особистої картки” і представлення необхідних документів (учительського свідоцтва, свідоцтва про народження тощо). Інспектор народних училищ також засвідчував картку учасника, якому присвоювали особистий номер пенсійного рахунку<sup>2</sup>.

Для призначення пенсії учасник пенсійної каси подавав відповідну заяву інспектору народних училищ або безпосередньо в управління пенсійної каси. До заяви додавався послужний список та інші необхідні документи (свідоцтво про народження тощо).

Повна пенсія призначалася за умови 15 років служби і членства в касі. Вчитель, який мав 10 років служби і членства в касі, отримував менше грошей, працівники з вислугою менше двох років не одержували нічого взагалі.

Працівникам, які отримали захворювання на службі, мали неповнолітніх дітей тощо, призначалися підвищені пенсії. Зокрема, вчителю, який у 1911 р. мав вислугу 36 років і одержував жалування 760 руб., нараховували підвищену пенсію в сумі 668 руб. При цьому існувала чітка диференціація розміру пенсії залежно від терміну вступу на службу і стажу. Так, вислуга 15 років і жалування 360 руб. давали вчителю, що вступив на службу в 20 років, право на пенсію в розмірі 64,79 руб., якщо ж вислуга становила 20 років – 106,04 руб., а за умови 25 років вислуги – 166,67 руб. Тобто коефіцієнт заміщення зарплати пенсією складав для вчителя того часу 46 %. Також призначалися пенсії по інвалідності, у зв’язку із втратою годувальника<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Чугунов І.Я., Суріна О.В. Розвиток системи пенсійного забезпечення в Україні // Наукові праці Науково-дослідного фінансового інституту, 2008. № 4 (45). С. 3.

<sup>2</sup> Ibid. С. 4.

<sup>3</sup> Ibid.

Пенсійні каси слугували аналогами сучасних накопичувальних пенсійних фондів та страхових компаній. Пенсійні каси вчителів, залізничників та інших працівників досить подібні до нині існуючих професійних НПФів. Частину внесків до кас здійснювали організації та підприємства, частину – працівники в розмірі певного відсотка від заробітної плати. Наприклад, в емеритальній касі інженерів шляхів сполучення до 1907 р. норма відрахування становила 7 % від окладу службовця, потім цю норму було зменшено до 6 %. У статуті “Ощадно-емеритальної каси службовців Товариства пароплавства по Дніпру і його притоках” зазначено: “Капітал... каси утворюється:

- з обов’язкових внесків учасників каси у розмірі 5 % щомісячного жалування;

- з обов’язкових внесків у розмірі 10 % винагороди, яку отримують учасники каси;

- з добровільних внесків учасників каси у розмірі, не більше ніж 20 % щомісячного жалування;

- зі щорічних відрахувань із чистого прибутку з операцій Товариства у розмірі 2,5 % на створення особливого капіталу для видачі службовцям допомоги і пенсій”.

Пенсійні каси здійснювали виплати учасникам, як правило, чотирьох видів:

- пенсії за вислугою років;

- пенсії по інвалідності;

- пенсії вдовам і службовцям;

- допомогу в разі звільнення чи скорочення штатів.

Право на отримання виплат надавала вислуга не менш ніж 15 років, а самі виплати здійснювалися лише за умови залишення служби учасником каси. Найвідомішими в Україні були Чернігівська (1888) та Катеринославська (1896) емеритальні каси<sup>1</sup>.

О.Є. Губар у своєму історичному дослідженні зауважує, що на території України, яка входила до складу Російської імперії, сфера соціального страхування набула розвитку в кінці XIX ст., коли в 90-х рр. одеські підприємці розпочали страхування робітників на випадок тимчасової непрацездатності, інвалідності та смерті. У 1894 р. були застраховані робітники 22 підприємств. Згодом таке страхування розповсюдилося по інших містах Херсонської губернії. У 1899 р. розпочало свою діяльність перше в Україні Товариство взаємного страхування робітників та ремісників від нещасних випадків із їх працівниками. Згодом, у 1905 р., було створено Чорноморське товариство взаємного страхування судновласників від нещасних випадків їх робітників, що діяло у причорноморських річкових портах та портах Чорного й Азовського морів<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ibid. С. 5.

<sup>2</sup> Губар О.Є. Соціальне страхування у забезпеченні суспільного добробуту // Фінанси України, 2002. № 8. С. 130–136.



На підтвердження цього варто зазначити, що навіть за умови недосконалості та відставання тогочасного законодавства на території України виникла значна частина місцевих кас, серед яких найвідомішими були такі:

а) в Києві: Товариство взаємодопомоги працюючих осіб, Лікарняна каса “Допомога”, Київське окружне страхове товариство;

б) в Одесі: Лікарняна каса при заводах Акціонерного товариства для виготовлення землеобробних знарядь та машин, Лікарняна каса при фабриці Товариства джутового виробництва, Загальна лікарняна каса одеських шкіряних заводів Г.З. Гавалла, А.А. Боханова, Товариства Креона і Ко, Торговельних домів І.І. Левенберг і М.А. Гольденберг, Б.С. Курувакалі та “Одеський і Лерюр”, завод Акціонерного товариства “Стрем”, кровосушильний завод Торговельного дому “Шишкін і Корюва”, Лікарняна каса при фабриці шпалер братів Тарнополь і А.К. Маншклана, Лікарняна каса при консервних фабриках, Лікарняна каса при Адміралтействі і механічній пральні російського Товариства пароплавства і торгівлі, Спільна центральна лікарняна каса робітників і службовців типографій м. Одеси, Лікарняна каса при заводі анонімного Товариства коркової мануфактури, Лікарняна каса при чайно-зважувальній фабриці Товариства В. Висоцький і Ко, Одеське Товариство для страхування працівників від нещасних випадків;

в) у Харкові: Харківське окружне страхове товариство, Товариство допомоги гірникам на Півдні Росії; у Подільській губернії (нині переважно Хмельницька, Вінницька, частково Одеська область) Каса при Гниванському буряково-цукровому і рафінадному заводі; Емеритальна каса для службовців в земстві Полтавської губернії та багато інших. Як видно з вищевикладеного, ці каси були спеціалізовані та розповсюджувалися на локальні або місцеві органи, організації, підприємства, галузі промисловості та не носили загального характеру.

Як зазначає у своїй науковій розвідці Г.В. Татаренко, пенсії за каліцтва виплачувалися за рахунок промисловців, які створювали страхові товариства зі штатом слухбовців і лікарів. Пенсії в разі повної втрати працездатності встановлюються законом 1912 р. у розмірі 2/3 середньої заробітної плати з розрахунку 280 робочих днів плюс натуральні видачі (продукти, квартира), якщо вони мали місце, а в разі часткової – залежно від ступеня втрати працездатності. Так, наприклад, продовжує авторка, середньомісячний заробіток казенного робітника в Луганському гірничому окрузі перед реформою 1860 р. коливався в межах 60 коп. – 1 крб. сріблом. Водночас, за підрухунками на 1860 р., прожитковий мінімум на одного робітника, що включав загальнофізіологічні норми харчування, середні витрати на одяг, інструменти становив 13 крб. 32 коп. сріблом. Луганські робітники та лисичанські шахтарі одержували зарплату не тільки грошима, але і натуральною оплатою – борошном. У 1903 р. під час проведення обстеження життєвого рівня робітників Луганського патронного заводу було встановлено, що з 12 типових робітничих бюджетів дефіцит сімейних бюджетів склав від 1 крб.

14 коп. до 12 крб. на місяць при зарплаті робітників мартенівського, прокатного і котельного цехів заводу Гартмана в Луганську від 1 крб. 47 коп. – 1 крб. 60 коп. Чиновники визнали, що така низька платня неминуче призведе до недоїдання і незадоволення першочергових потреб. У період економічної кризи 1900–1903 років на заводі ДЮМТ (Донецько-Юр'ївське металургійне товариство) і підприємствах Луганська, заробітна плата робітників скоротилася у два рази. З 1903 року на цьому заводі була припинена виплата допомоги на випадок каліцтва. Наслідком цього стали вимоги робітників від сплати внесків на страхування з покладанням на цього обов'язку на державу і роботодавців<sup>1</sup>. Отже, в умовах низької заробітної плати високі внески на страхування не матимуть економічного ефекту.

Особливої актуальності це набуває у контексті запровадження другого рівня пенсійної системи України – обов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення. Крім цього, згідно з чинним законодавством, в Україні можуть створюватися професійні пенсійні фонди. Детально цій проблемі ще буде відведене місце, проте історична розвідка становлення пенсійної системи на українських землях говорить про те, що сучасній Україні варто не просто запроваджувати професійні пенсії, і цей механізм додаткового пенсійного страхування буде діяти, що підтверджується історичним досвідом.

Загальної системи обов'язкового соціального забезпечення в Російській імперії не було, як зазначав свого часу О.М. Горовцев, державний соціальний захист був факультативним. Допомога з боку держави залишалася не більше як благодійництво, а тому піклування малозабезпеченими базувалося на моральних засадах, а не юридичних обов'язках. Державна допомога повинна була надаватися тільки в тих випадках, якщо безсилі громадське і приватне благодійництво<sup>2</sup>. Схожу думку висловлює і В.Д. Роїк, що пенсійне забезпечення працівників найманої праці, які зайняті в промисловості, передбачалося тільки у формі пенсії по інвалідності, яка настала в результаті каліцтва на виробництві. Інші види пенсійного забезпечення (за віком, по інвалідності від загального захворювання, на випадок втрати годувальника) були відсутні<sup>3</sup>. Доречним також є висновок білоруської вченої І.О. Комоцької, що, незважаючи на те, що пенсійне забезпечення в XIX ст. вже існувало, воно охоплювало вкрай обмежене коло суб'єктів, а саме: тільки окремі категорії державних (військових та цивільних) службовців, вдів і сиріт на випадок смерті службовців<sup>4</sup>. Відповідь на це питання очевидна,

---

<sup>1</sup> Татаренко Г.В. Договірне регулювання пенсійного забезпечення в Україні: монографія. Луганськ: Література, 2011. С. 19–17.

<sup>2</sup> Горовцев А. Трудовая помощь как средство призрения бедных. Санкт-Петербург: Тип. М.М. Стасюлевича, 1901. С. 43.

<sup>3</sup> Ор. cit. Роик В.Д. С. 56.

<sup>4</sup> Комоцькая И.А. Зарождение пенсионного обеспечения на территории Беларуси в дореволюционный период // Правове забезпечення соціальної сфери: матер. VIII Міжнар. наук. практ. конф. / за ред. Г.І. Чанишевої. Одеса, 2012. С. 317–319.

оскільки до початку XX ст. Російська імперія залишалася аграрною країною, де більшість населення проживало в сільській місцевості, а отже, фактично відсутнє явище урбанізації. Це було одним із факторів зародження та розвитку соціального загалом та пенсійного законодавства зокрема саме у сфері публічної служби і згодом поширилося на інші категорії громадян, про що йшлося в інших працях<sup>1</sup>.

Підсумовуючи, можна зробити кілька загальних висновків. Законодавство в соціальній сфері в Російській імперії почало розвиватися достатньо пізно, що зумовлено і пізнім скасуванням кріпосного права та його фактична дія майже до кінця XIX ст. Відсутність масштабної індустріалізації економіки закономірно мало свої наслідки в суттєвому відставанні у правовому регулюванні відносин у соціальній сфері.

Приватно-правові форми пенсійного забезпечення набули найбільшого поширення саме на території сучасної України, де найактивніше розвивалася економіка та що підтверджують результати наукових розвідок сучасних вчених-економістів.

Аналіз тогочасного пенсійного законодавства дає можливість дійти висновку, що в Російській імперії початку XX ст. існували умовна трирівнева пенсійна система.

Першим рівнем була державна пенсія (забезпечення державних службовців, військовослужбовців та ін.), фактично йдеться про спецпенсії в сучасному їх розумінні.

Другим рівнем були емеритальні пенсії (подібно до сучасної страхової солідарної пенсійної системи).

Третім рівнем була накопичувальна пенсія (аналог сучасної пенсії в системі недержавного пенсійного забезпечення).

## **I. II Формування та розвиток програм пенсійного забезпечення у Королівстві Галичина та Володимирія (період перебування коронного краю у складі Австро-Угорської монархії)**

Соціальна, економічна та політична вагомість програм пенсійного забезпечення будь-якої держави, як для пересічних громадян, що проживають на її території, так і для самої держави, зумовлює актуальність проблематики правових підстав, основ та засад здійснення такого забезпечення. Цілісна картина про передумови виникнення та умови розвитку внутрідержавних та світових систем пенсійного забезпечення може бути сформована лише завдяки ґрунтовному та глибокому аналізу витоків їх зародження та існування. Сучасна українська пенсійна система увібрала в себе найцінніший історичний досвід здійснення матеріального забезпечення громадян різними суб'єктами

---

<sup>1</sup> Шумило М.М. Демографічні зміни як чинник реформування пенсійної системи України // Правова держава, 2013. Вип. 24. С. 252–260.

(державними та недержавними) у випадку настання обставин, які в сучасній доктрині права соціального захисту прийнято позначати терміном “пенсійні ризики”. А отже, дослідження історично-правового контексту цієї проблематики лише збагатить та розширить горизонти її розуміння та прогнозування. Особливий інтерес у зв’язку з цим викликає специфіка формування та розвитку пенсійного забезпечення громадян, що проживали в Галичині у період перебування краю у складі Австрійської імперії протягом 1772–1918 років. Дослідження історичного аспекту цієї проблеми на теренах нашої держави дає нам уявлення не лише про зародження пенсійного забезпечення, а й про те, якими законодавчими актами регламентувалося призначення пенсій, які види пенсійних систем функціонували, для яких категорій працівників вони призначалися та, які принципи пенсійного забезпечення були в основі системи пенсійного забезпечення Австро-Угорщини того часу.

У науковій літературі історично-правові особливості розвитку Галичини у складі Австро-Угорщини досліджували українські науковці Б.Й. Тищик<sup>1</sup>, І.Й. Бойко<sup>2</sup>, М.В. Никифорак<sup>3</sup>. Історичне коріння пенсійного забезпечення частково у своїх роботах аналізували Н.Б. Болотіна<sup>4</sup>, В.С. Оверчук<sup>5</sup>, В.С. Лопаків<sup>6</sup>, І.Б. Загорулько<sup>7</sup>, Л.П. Якимова<sup>8</sup>, О.І. Надієнко<sup>9</sup>, М.М. Шумило<sup>10</sup>. Особливості становлення інституту страхування аналізували Л. Давибіда<sup>11</sup>, М.С. Клапків<sup>12</sup>,

---

<sup>1</sup> Тищик Б.Й. Історія держави і права Австрії та Австро-Угорщини (X ст.– 1918 р.): навч. посіб. Львів: Вид. юрид. ф-ту. 2001. 80 с.

<sup>2</sup> Бойко І.Й. Правове регулювання цивільних відносин на українських землях у складі Австрії та Австро-Угорщини (1772–1918 рр.) // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2013. Вип. 57. С. 88–96.

<sup>3</sup> Никифорак М.В. Буковина в державно-правовій системі Австрії (1774–1918 рр.). Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. Чернівці : Рута. 2004. 383 с.

<sup>4</sup> Болотіна Н.Б. Право соціального – захисту: становлення і розвиток в Україні. К. : Знання. 2005. 381 с.

<sup>5</sup> Оверчук В.С. Історичний аспект розвитку пенсійної системи в Україні // Економічні науки. Серія облік і фінанси. 2013. Вип. 10(4). С. 69–77.

<sup>6</sup> Лопаків В.С. Історія розвитку пенсійного забезпечення в Україні // Інтелектуальність і влада. 2011. Вип. 22. С. 132–138.

<sup>7</sup> Загорулько І.Б. Історія розвитку пенсійного забезпечення в Україні // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. 2005. Вип. 15.4. С. 373,374.

<sup>8</sup> Якимова Л.П. Еволюція пенсійної системи України // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону: наук. зб. Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т. 2010. Вип. 6. Т. 2. С. 37–46.

<sup>9</sup> Надієнко О.І. Історико-правовий досвід пенсійного забезпечення в Україні. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Vzju/2009\\_2/2009\\_2\\_8.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vzju/2009_2/2009_2_8.pdf) (дата звернення: 05.02.2018 р.)

<sup>10</sup> Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : монографія. К. : Ніка-Центр. 2016. С. 110–158.

<sup>11</sup> Давибіда Л. Впровадження елементів страхової медицини в Галичині у міжвоєнний період (1918–1939 рр.): історичний аспект // Науковий вісник Чернівецького університету. Історія. Політичні науки. Міжнародні відносини. 2013. Вип. 676–677. С. 115.

<sup>12</sup> Клапків М.С. З історії зародження національного страхового ринку // Фінанси України. 1998. № 1. С. 81–94.

Н.Ф. Мисак<sup>1</sup>, В.М. Юрах<sup>2</sup>, О.В. Юрейко<sup>3</sup>, І.І. Фуртака<sup>4</sup>, А.М. Терованесова<sup>5</sup>. Серед зарубіжних науковців варто виділити сучасного австрійського вченого Бйонга Хо Кіма (*Byung Ho Kim*)<sup>6</sup> та його дисертацію на тему: “Поява пенсійного страхування для працівників Австрії та її історичне значення”. У ній автор з’ясовував вплив німецької правової системи на появу програм пенсійного забезпечення Австрії, а також виникнення пенсійного забезпечення працівників приватного сектору в Австро-Угорщині. Статистичні дослідження у сфері соціально-трудових відносин провела дослідник Інституту зайнятості (Institute for Employment Research of the German Federal Employment Agency (BA) Моніка Зенгаас (*Monica Senghaas*)<sup>7</sup>. Вчена проаналізувала стан та рівень пенсійного забезпечення працівників різних галузей промисловості у всіх регіонах Австро-Угорщини того періоду. Вагомим внеском у розробку цієї проблематики є також праці польських вчених А. Туржанського<sup>8</sup> (A. Turzanski), Я. Ольпінського<sup>9</sup> (J. Olpinski), Л. Кальковського<sup>10</sup> (L. Kałkowski), І. Гомоли<sup>11</sup> (I. Homoly).

Об’єктивний розвиток різних форм соціального забезпечення історично детермінований соціально-економічними змінами в суспільстві. Відтак, поступове перетворення земель, які входили у склад Австро-Угорської монархії із аграрних – у індустріальні, поява тут підприємств важкої промисловості наприкінці XVIII – поч. XIX ст. зумовили збільшення кількості найманих

---

<sup>1</sup> Мисак Н.Ф. Українські викладачі середніх шкіл Галичини наприкінці XIX – на початку XX ст.: соціально-професійна характеристика // Інтелегенція і влада. 2012. Вип. 26. – С.53-70.

<sup>2</sup> Юрах В.М. Історико-правовий аналіз становлення страхування // Актуальні проблеми держави і права. 2005. Вип. 26. С. 165-172

<sup>3</sup> Юрейко О.В. Історичні витoki нормативно-правових основ медичного страхування в Галичині довоєнного періоду // Клінічна фармація, фармакотерапія та медична стандартизація. 2014. № 3-4. С. 130-135.

<sup>4</sup> Фуртак І.І. Історичні аспекти державного управління впровадженням страхової медицини в Україні // Ефективність державного управління : збірн. наук. праць. 2010. Вип. 25. С. 71-76.

<sup>5</sup> Терованесов А.М. Становлення медичного страхування в Західній Україні на початку 20 століття // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : юридичні науки. 2015. Вип.1. Том 1. С. 66.

<sup>6</sup> Byung Ho Kim. Die Entstehung der Pensionversicherung für die Angestellten in Österreich: Hochschulschrift. University of Vienna. 2010. URL: [http://othes.univie.ac.at/10778/1/2010-07-15\\_0748925.pdf](http://othes.univie.ac.at/10778/1/2010-07-15_0748925.pdf)

<sup>7</sup> Senghaas Monica (2015). Die Territorialisierung sozialer Sicherung: Raum, Identität und Sozialpolitik in der Habsburgermonarchie. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=dXW5BQAQBAJ&printsec=copyright&hl=uk#v=onepage&q&f=false> (дата звернення 15.02.2018 р.)

<sup>8</sup> Turzanski A. Podrcznik do ustawy o ubezpieczeniu robotnikow na wypadek choroby. Lwow. 1904. 698 s.

<sup>9</sup> Olpinski J. Zbor ustaw i rozporz (dzen zdrowotnych obowizujacych w Krol. Galicji i Lodomeryi z W. Ks. Krakowskim. T. 3. Tarnopol. 1880. 375 s.

<sup>10</sup> Kałkowski Leszek Historyczne polisy ubezpieczeniowe w finansach i w kolekcjach // Wiadomości Ubezpieczeniowe. № 2. 2014. S.181-192.

<sup>11</sup> Homola I. Nauczycielstwo krakowskie w okresie autonomii (1867– 1914) // Inteligencja polska XIX–XX wieku: Studia 69 Pod red. R. Czepulis-Rastenis. Warszawa : PWN. 1981. S. 109.

працівників, а отже – загострення необхідності забезпечення їм (працівникам) належних умов праці, права на одержання грошової винагороди, в т.ч. і на пенсійне забезпечення. Тому, поряд із “традиційними” соціальними проблемами, які були притаманні аграрному суспільству – бідністю та голодом, першочергового значення почали набувати питання зайнятості населення. Ґрунтовну соціальну статистику того періоду описали австрійські учені М. Зелігер, К. Уцакар (*M. Seliger, K. Ucakar*) у монографії “Відень, політична історія”<sup>1</sup>.

Як дослідив представник Львівської школи історії держави і права І.Й. Бойко, кінець XVIII ст. на українських землях, що перебували у складі Австро-Угорщини, характеризується тенденцією збільшення кількості безробітних, зменшення розмірів заробітної плати працівників різних галузей промисловості. Ця ситуація створила сприятливі умови для роботодавців здійснювати численні порушення соціально-економічних прав своїх працівників, не забезпечуючи при цьому належних умов та безпеки праці<sup>2</sup>.

Громадянське суспільство тогочасної Галичини, з огляду на свою соціальну самоорганізацію щодо осіб, які самостійно не в змозі були подолати проблеми соціального характеру, почало запроваджувати перші недержавні організаційно-правові форми солідарної професійної соціальної відповідальності фізичних осіб. Відтак, із середини XVIII ст. для соціального захисту працівників від хвороби почали формуватися товариства (каси) взаємодопомоги, братські каси. Звичайно, що перші організаційно-правові форми професійної солідарної відповідальності не були соціально-страховими в сучасній моделі їх прояву, однак певні спільні риси все ж віднайти можна: добровільність створення кас взаємодопомоги; добровільність участі осіб у програмах братської взаємодопомоги; матеріальне забезпечення осіб, які стали учасниками таких кас, тобто взаємозв’язок сплати страхових внесків та страхових сум відшкодування у випадку настання ризиків, які були задекларовані як правова підстава для виплати. Варто наголосити, що першими правовими підставами (пенсійними ризиками) матеріального пенсійного забезпечення працівників братськими касами чи товариствами взаємодопомоги того часу були: втрата працівником працездатності або смерть годувальника-працівника від травми, пов’язаної з виробництвом.

Перші братські каси на території Галичини, які забезпечували шахтарів (працівників гірничої промисловості) у випадку хвороби та надавали матеріальну допомогу його родичам у випадку смерті шахтаря, виникли в Австрійській імперії у 1854 році (за часів правління імператора Франца Йосифа I (1848–1916 pp.).

<sup>1</sup> Seliger M., Ucakar K. Wien, politische Geschichte 1740–1934: Entwicklung und Bestimmungskräfte grossstädtischer Politik. Jugend und Volk. 1985. s. 138.

<sup>2</sup> Бойко І.Й. Правове регулювання цивільних відносин на українських землях у складі Австрії та Австро-Угорщини (1772–1918 pp.) // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2013. Вип. 57. С. 88–89.

Підставою для їх діяльності стало положення патенту австрійського імператора Франца Йосифа I від 23.05.1854 року (“Гірничого закону”), який запроваджував добровільне створення братських кас при гірничо-видобувних шахтах. Однак даний законодавчий акт лише опосередковано стосувався прав працівників, оскільки все ж головним об’єктом правового регулювання цього закону була охорона надр та гірничо-видобувної справи загалом.

Відповідно до Декрету Міністерства внутрішніх справ Австрійської імперії від 23.06.1857 року був створений громадський фонд опіки вбогими, з якого виділялись кошти на лікування бідних людей<sup>1</sup>. Водночас, збільшення кількості працівників, які працювали на промислових підприємствах, поєднана із невмінням працівників безпечно поводитися із новими механізмами та машинним устаткуванням, пропорційно підвищила кількість травм та нещасних випадків на виробництві. Органи місцевого самоврядування, які займались доброчинним фондом вбогих, відмовлялись оплачувати, так звані, “роботодавчі” чи “виробничі” виплати – видатки з приводу хвороби, каліцтва та смерті, які сталися на підприємстві чи фабриці<sup>2</sup>. Через це працівники гірничої промисловості почали засновувати різні об’єднання та з власної ініціативи створювати братські каси, які гарантували б їм матеріальну та медичну допомогу у випадку втрати працездатності за умови попередньої сплати добровільних внесків.

Створення братських кас хворих на промислових підприємствах було також передбачено патентом від 20.12. 1859 року (“Промисловий закон”)<sup>3</sup>. Варто відзначити, що положення актів, що регламентували діяльність братських кас взаємодопомоги не передбачали жодної відповідальності соціально-зобов’язаного суб’єкта за невиконання страхових соціальних зобов’язань.

Попри значний вагомий слід в історії розвитку майбутніх програм пенсійного забезпечення братські каси та товариства взаємодопомоги не були досконалими формами соціального захисту працівників. Передусім, суб’єктом зобов’язання щодо сплати страхових внесків у такі каси та товариства були лише винятково працівники; роботодавці жодної участі у фінансуванні таких програм не брали. По-друге, існувало обмеження терміну виплати соціальної допомоги товариством. По-третє, економічна неефективність та неспроможність профінансувати всі необхідні соціальні виплати: страхові внески були нерегулярними та незначними, лікування хвороб і травм – надто затратним.

Мають свої історичні корені кін. XIX та поч. XX ст.ст. також недержавні цивільно-правові страхові форми пенсійного забезпечення працівників. Звичайно, що визначати засновані та діючі в той час страхові організації

<sup>1</sup> Olpinski J. Zbor ustaw i rozporz (dzen zdrowotnych obowizujacych w Krol. Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskim. T. 3. Tarnopol. 1880. 375 s.

<sup>2</sup> 1889–1914. Bwaczesciapitjc lat ubezpieczenia Blatt für das Kaiserthum robotnikow od wypadkow. Lwow. 1917. 1 s.

<sup>3</sup> Patent vom 20 December 1859 // Reichs-Gesetz-Österreich. 1859. № 227. S. 619–621.

(товариства взаємного страхування) винятково як зобов'язаних суб'єктів у сфері пенсійного забезпечення працівників було б невірним, оскільки більш поширеними ризиками страхування того часу була вірогідність знищення вогнем майна особи. Однак, поряд із “модними” того часу правовими підставами отримання страхового відшкодування – знищення особистого майна, почали появлятися і виплати, пов'язані із страхуванням життя на випадок смерті чи необхідності забезпечення у старості, нещасних випадків, удівства та сирітства.

Того періоду укладалися угоди, предметом яких ставали життя та здоров'я громадян: каси взаємодопомоги брали зобов'язання зі страхування хворих із гарантією надання медичного забезпечення. Сума страхових зборів у 1909. становила 49 371 524 крон, у 1910 р. – 55 354 894 крон; при цьому витрати на страхування від нещасних випадків у 1910 р. становили суму у 58 070 743 крон порівняно з 57 534 714 кронами в 1909 р. Прибуток страхових товариств у 1910 р. становив 5 210 669 крон порівняно з 1 106 226 кронами в 1909 р<sup>1</sup>, що свідчить про поширеність такого виду страхування.

1861 року на території Австрійської імперії було засноване Краківське товариство взаємного страхування “Флоріанка” (Towarzystwo Wzajemnych Ubezpieczeń w Krakowie). Його діяльність поширювалася на територію Галичини та Буковини з перспективою охоплення Волині, Поділля та Центральної України<sup>2</sup>. Страхування життя було пріоритетним в діяльності цього товариства<sup>3</sup>.

Істотно на зародження та розвиток страхового ринку в тогочасній Австро-Угорської монархії вплинуло прийняття Закону про товариства 1867 року та Закону про кооперативні спілки 1873 року. Варто відзначити, що того часу з проханням відкрити чисто українське (“руське”) страхове товариство до австро-угорського уряду звернулися українці за походженням, громадські діячі Кость Левицький (доктор наук, український державний діяч, один із найвизначніших політичних діячів Галичини кінця XIX ст.), Стефан Федак (визначний галицький український громадський діяч, фінансист, філантроп, за фахом адвокат), Василь Нагірний (український галицький архітектор та громадський діяч), Дам'ян Савчак (український громадський діяч, адвокат, посол до Галицького крайового Сейму), Теофіл Бережницький (український суддя, правник, громадсько-політичний суддя), Олексій Торонський (галицький педагог і громадський діяч, греко-католицький священник). Щоправда Мініс-

---

<sup>1</sup> Терованесов А.М. Становлення медичного страхування в Західній Україні на початку 20 століття // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридичні науки. 2015. Вип.1. Том 1. С. 66.

<sup>2</sup> Юрах В.М. Історико-правовий аналіз становлення страхування // Актуальні проблеми держави і права. 2005. Вип. 26. С. 170.

<sup>3</sup> Kalkowski Leszek Historyczne polisy ubezpieczeniowe w finansach i w kolekcjach // Wiadomości. URL: [https://piu.org.pl/public/upload/ibrowser/WU/WU2\\_2014/14%20kalkowski.pdf](https://piu.org.pl/public/upload/ibrowser/WU/WU2_2014/14%20kalkowski.pdf) (дата звернення: 15.02.2018 р.)



терство фінансів Австро-Угорської монархії не відразу дозволило створити власне українську страхову установу. Лише після зміни керівництва було отримано дозвіл (Міністерства внутрішніх справ та Галицького намісництва) про відкриття Кооперативного товариства взаємного страхування “Дністер” (Товариство взаємних убезпечень “Дністер”)<sup>1</sup>. Страхове товариство «Дністер» за статутом було господарським об’єднанням взаємного типу, особливістю яких, як відомо, було обов’язкове дотримання його учасниками принципу солідаризму, тобто рівності інтересів всіх. Свою діяльність воно розпочало у Львові після 15.09.1892 року Першим президентом Надзірної ради цього товариства був обраний Теофіл Бережницький. Згодом “Дністер” став однією з найбільших страхових організацій Галичини того часу. У сфері особистого страхування кооперативне товариство взаємного страхування “Дністер” було агентом Краківського товариства взаємного страхування “Флоріанка”.

Кооперативне товариство взаємного страхування “Дністер” здійснювало регулярні відрахування у спеціальні фонди, а саме: основний, резервний, преміальний, фонд взаємодопомоги членам товариства, фонд забезпечення персоналу у зв’язку з нещасними випадками та пенсійний фонд службовців. У 1903 році фонди “Дністра” (основний фонд, резервний фонд, преміальний фонд, фонд взаємодопомоги членам товариства, фонд нарахований процентів на резерв страхових внесків) разом уже перевищували мільйон крон. А вже у 1907 році “Дністер” проводив активну діяльність у 57 повітах Галичини і у 8 повітах Буковини.

Ще одним товариством, яке мало на меті виплату допомоги на випадок удівства та допомоги на випадок сирітства було Товариство взаємного страхування життя і пенсій “Карпатія”, засноване професором Чернівецького університету Стефаном Смаль-Стоцьким у Чернівцях 1911 року. Цікавим є той факт, що саме товариство “Карпатія” намагалося забезпечити всеохоплюючий характер страхування та створювати програми для людей з різними матеріальними статками. Це розширило ринок його страхових послуг, про що свідчать статистичні дані: з 1912 р. до 1924 р. його прибуток зріс на 24 тис. крон і становив 26 тис. крон<sup>2</sup>. Страхування життя, яке здійснювало товариство “Карпатія” передбачало декілька випадків: 1) смерть працівника; 2) смерть та забезпечення у старості (мішане); 3) страхування дітей; 4) страхування з подвійною виплатою страхових сум.

Недержавні організаційно-правові форми пенсійного забезпечення, побудовані за принципами добровільності участі самих найманих працівників, об’єктивно не могли охопити максимальну кількість найманих працівників; дійсні обставини вимагали пошуку нових способів соціального захисту прав найманих працівників. Гостро постала проблема запровадження обов’язкових

---

<sup>1</sup> Клапків М.С. З історії зародження національного страхового ринку // Фінанси України. 1998. № 1. С. 88.

<sup>2</sup> Ibid. С. 89.

пенсійних програм із значним залученням усіх працюючих та спробою підвищити рівень матеріальної допомоги працівникам. Хорошим взірцем тут стала Німеччина, яка створила систему соціального захисту в кінці XIX ст.

Початок історії соціального страхування в Німеччині пов'язаний з прийняттям в кінці XIX століття трьох законів (всі вони були реалізацією ініціативи канцлера Німеччини Отто фон Бісмарка щодо реформування системи соціальної допомоги Німеччини того часу): 1883 р. був прийнятий “Закон про страхування робітників на випадок хвороби”; 1884 р. – “Закон про страхування від нещасних випадків”; 1889 р. – “Закон про страхування по інвалідності та старості”<sup>1</sup>. Варто зазначити, що нові німецькі закони передбачали страхування та матеріальне забезпечення працівників у випадку хвороби, нещасних випадків, інвалідності та старості. Вже впродовж двох століть суспільство визнає їх найбільш поширеними пенсійними ризиками та розвиває програми соціального захисту людей на випадок їх настання.

Соціальне страхування, організоване за моделлю Бісмарка, базувалося на професійно-трудовій солідарності. Базовими характеристиками соціального захисту моделі Бісмарка були наступні. Передусім, це – оптимальне поєднання інтересів суб'єктів правовідносин при організації соціального страхування: індивідуальна відповідальність працівників та роботодавців, їх солідарна взаємодопомога, що відображається у розподілі страхового навантаження між працівниками і роботодавцями на паритетній основі, водночас розмір пенсій чи допомог залежить від заробітної плати, величини страхових платежів та тривалості страхового стажу. По-друге, організація соціального страхування за окремими видами соціальних ризиків, яка досягається за допомогою такої правової форми, як товариства взаємного страхування, в яких пріоритетна роль відводиться роботодавцям та працівникам. По-третє, узгодження універсального та диференційованого підходів при визначенні фінансового навантаження і розмірів страхових тарифів<sup>2</sup>.

Реформи, що проводилися в Німеччині стали поштовхом для зародження у Австро-Угорській монархії у другій половині та наприкінці XIX ст. інституту, який за правовими ознаками схожий до сучасної форми пенсійного забезпечення – “державне обов'язкове соціальне страхування”. Його особливостями, порівняно з недержавними (традиційними і добровільними) видами страхування, стали примусова обов'язковість участі у ньому як найманих працівників, так і роботодавців, а також матеріальне і організаційне сприяння здійсненню цього виду страхування з боку держави.

Зміст соціального зобов'язання роботодавця щодо сплати страхових

---

<sup>1</sup> Юрейко О.В. Історичні витоки нормативно-правових основ медичного страхування в Галичині довоєнного періоду // Клінічна фармація, фармакотерапія та медична стандартизація. 2014. № 3-4. С. 131.

<sup>2</sup> Роик В.Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право: Учебник. М.: Изд-во РАГС. 2007. С. 90-92.

внесків на пенсійне забезпечення та інші види матеріального забезпечення працівників поступово змінювався.

Для прикладу, одним із нормативно-правових документів, який передбачав залучення роботодавців до страхування був Закон від 5 березня 1869 р., який дозволяв працівникам залізничних колій вимагати відшкодування від роботодавця після доведення у суді випадку каліцтва або смерті працівника під час руху поїзда. Однак, працівники залізниць доволі часто не могли оплатити вартість судового процесу, а відтак, вони не зверталися до суду та отримували кошти, виплачені “з ласки” роботодавця або користувалися громадською доброчинністю із фонду вбогих.

Відповідно до Закону “Про забезпечення випадків при праці” (1887 р.), який стосувався страхування працівників різних галузей виробництва від нещасних випадків забезпечення роботодавці соціально-фінансово відповідали лише в межах 10 % від загальної суми забезпечення працівника (інших 90 % були коштами працівників).

Варто наголосити, що, характеризуючи специфіку та етапи становлення програм пенсійного забезпечення на території Галичини, ми не можемо оминати також соціальне страхування від нещасного випадку та пов’язаного з ним каліцтва, чи смерті працівника, а також страхування на випадок хвороби працівника. Адже, запроваджуючи у 1907 році страхування на випадок повної втрати працездатності (інвалідності) та досягнення пенсійного віку (старості) уряд Австро-Угорської монархії прийняв рішення про те, що на території Галичини та Буковини страхуванню на випадок старості та інвалідності підлягають лише ті особи, які є застрахованими на випадок хвороби та каліцтва.

Важливо відзначити, що принцип обов’язковості страхування від нещасного випадку на виробництві мав професійне забарвлення. Повною мірою він спочатку стосувався лише працівників, які здійснювали трудову діяльність в особливо важких умовах праці. А найбільш поширеними пенсійними ризиками того часу були: нещасний випадок на виробництві та смерть працівника, зумовлена нещасним випадком на виробництві.

Згодом проблема комплексного пенсійного забезпечення у зв’язку з непрацездатністю від нещасного випадку на виробництві та поширення цього виду соціального страхування на більшість працівників (окрім працівників сільського та лісового господарства) була вирішена. 1886 року Австро-Угорський уряд вніс на розгляд Рейхстагу законопроект про страхування працівників різних галузей виробництва від нещасних випадків. Після тривалого обговорення 28.12. 1887 р. був прийнятий Закон “Про забезпечення випадків при праці”. Він врегульовував умови та механізм захисту працівників від різноманітних виробничих травм, які можуть з’являтися як наслідок застосування виробничого устаткування<sup>1</sup>. Суб’єктами права на соціальний захист

---

<sup>1</sup> Ken Oliphant, Gerhard Wagner. Employers’ liability and workers’ compensation. Berlin : De Gruyter. 2012. S. 63.

відповідно до норм цього закону були урядовці та працівники, яким загрожував нещасний випадок під час виконання трудової функції. Матеріальна допомога становила: працівнику у випадку каліцтва 60 % його середньої заробітної плати; у випадку смерті працівника його вдові – 20 %, дітям – 15 % його середньої заробітної плати. Матеріальна допомога на похорон становила 25 золотих корон. Суб'єктами, що відповідали за організацію та управління соціальними виплатами були: Центральний заклад страхування від нещасних випадків у Відні та місцеві заклади страхування у кожній адміністративно-територіальній одиниці Австро-Угорської імперії<sup>1</sup>.

Варто відзначити, що вже у той час на території Галичини у сфері управління пенсійним забезпеченням можна віднайти зачатки паритетності представництва різних груп суб'єктів такого забезпечення. Керівництво цих закладів страхування здійснювалося урядом, адміністративним відділом та полюбовним судом. Однак третину страхових чиновників призначало Міністерство внутрішніх справ, а решта (2/3) обирались серед застрахованих<sup>2</sup>. Спеціальним розпорядженням Міністерства внутрішніх справ від 22 січня 1889 р. про виділення округів та призначення служби закладів страхування робітників від нещасних випадків, у Львові було створено Заклад страхування від нещасних випадків для Галичини та Буковини<sup>3</sup>.

Згодом (1896 року були внесені зміни Закон “Про забезпечення випадків при праці”) були конкретизовані ознаки правосуб'єктності застрахованої особи, на користь якої здійснювалося страхування та, яка могла претендувати на матеріальне забезпечення у випадку настання нещасного випадку щодо неї. Такими сукупно були: 1) вік особи від 18 років; 2) здійснення трудової діяльності особою на приватній службі; 3) отримання особою заробітної плати, як мінімум 600 крон/рік від одного роботодавця. Іншими суб'єктами права на пенсійне забезпечення були особи, які працювали на державній службі та не отримували пенсію по інвалідності чи за віком. Відповідно до Закону “Про забезпечення випадків при праці” “суб'єктами матеріального забезпечення не були наступні категорії працівників: 1) особи що працювали у гірничодобувній промисловості, сільському господарстві і лісовому господарстві; 2) підмайстри і слуги; 3) особи, які виконують побутові послуги. Будь-які сумніви щодо приналежності особи до застрахованих осіб (тих, що підлягали страхуванню) відповідно до положень названого Закону вирішувалися шляхом звернення до політичного органу району, в окрузі якого знаходиться місце роботи співробітника. Зазначені положення Закону не застосовувалися щодо: 1) осіб, які почали вперше працювати за

---

<sup>1</sup> Юрейко О.В. Історичні витоки нормативно-правових основ медичного страхування в Галичині довоєнного періоду // Клінічна фармація, фармакотерапія та медична стандартизація. 2014. № 3–4. С. 132.

<sup>2</sup> Ibid. С. 132.

<sup>3</sup> 1889-1914. Bwaczesciapitjc lat ubezpieczenia Blatt für das Kaiserthum robotnikow od wypadkow. Lwow. 1917. 154 s.

трудовим договором після 55 років; 2) осіб, які вже отримували пенсію по інвалідності чи за віком на основі попередніх правил, якщо така виплата досягала мінімуму чи перевищувала, встановлену цим законом; 3) осіб, які були тимчасовими працівниками у сферах, які не охоплюються цим законом; 4) осіб, які старші 55 років (які вже працювали) на час вступу закону в силу”<sup>1</sup>.

Законом 1896 року були регламентовані питання виплати пенсій по інвалідності. Право на таке пенсійне забезпечення мали особи – інваліди, якщо вони внаслідок фізичних чи психічних вад не могли здійснювати трудову діяльність. Однак, право на пенсійне забезпечення не мали особи, які, будучи інвалідами, продовжували працювати і отримували заробітну плату більше, ніж 600 крон. Якщо особа, яка отримує пенсію по інвалідності почала працювати знову, виплата пенсії припинялася<sup>2</sup>.

Умовами виплати пенсії по інвалідності за цим законом були: 1) наявність страхового стажу 120 місяців внесків (кожні наступні 12 місяців страхового стажу збільшували пенсію на 5 %); 2) настання нещасного випадку щодо особи під час виконання нею службових обов’язків.

Проводячи статистичні дослідження соціально-трудових відносин, Моніка Зенгаас (*Monica Senghaas*)<sup>3</sup> зазначає, що на практиці страхування від нещасних випадків показало значні відмінності у регіонах. Вплив страхування від нещасних випадків, що виключало більшість купців та фермерів, обмежувався промисловими районами країни. Там (у промислових районах) кількість застрахованих була значно вищою, ніж у середньому в країні. Зокрема, у 1910 р. у Богемії, Моравії, Сілезії застрахованими від нещасних випадків були більш як 40 % працівників; у Галичині та Буковині – 4 %, у Австрійському Примор’ї, Далмації та Крайні – 8 %; у середньому по країні – 24 %.

Така соціальна статистика має суспільно-історичні причини. Зокрема, соціальне страхування того часу стосувалося лише найманих працівників і, як наслідок, воно охоплювало невелику кількість населення. Водночас, і серед найманих працівників воно було вибірковим, стосувалося в основному лише робітників, зайнятих у промисловості (*industrial workers*). Як свідчить Моніка Зенгаас, промислові працівники були центром розроблення законодавства щодо страхування від нещасних випадків та по хворобі (страхування здоров’я). Також страхування здоров’я стосувалося великої кількості ремісників, а страхування від нещасних випадків – працівників найманих у сільському господарстві<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Parliamentary Discourses across Cultures: Interdisciplinary Approaches. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing. 2013. P. 287.

<sup>2</sup> Ibid. P. 288

<sup>3</sup> Senghaas Monica Die Territorialisierung sozialer Sicherung: Raum, Identität und Sozialpolitik in der Habsburgermonarchie. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=dXW5BQAAQBAJ&printsec=copyright&hl=uk#v=onepage&q&f=false> (дата звернення 15.02.2018 р.)

<sup>4</sup> Ibid.

Як доводять дослідження Л.П. Якимової та В.С. Оверчук, характер пенсійного забезпечення в Україні визначався соціальною політикою держави, до складу якої належали українські землі (того часу Галицькі землі). Загальні закономірності її полягають у тому, що ця політика мала стимулюючий характер для держслужбовців і підтримуючий – для найманих робітників. Тому західно-українські землі – околицна аграрна територія Австрійської імперії – практично не були охоплені пенсійним забезпеченням<sup>1</sup>, оскільки сільське населення й сільські робітники жодним страхуванням не користувалися<sup>2</sup>. Східна Галичина кінця XIX ст. залишалась відсталим аграрно-промисловим регіоном, де працювали лише 170 тис. осіб. Однак сфера зайнятості – сільське господарство, лісництво та нафтові промисли.

Наприкінці XIX – на початку XX ст. об'єктом обов'язкового страхування стає такий вид соціального ризику як хвороба. У Австрії 1888 року був прийнятий Закон "Про страхування працівників на випадок хвороби". Медичному страхуванню підлягали працівники гірничих, видобувних підприємств, працівники залізниць, а також працівники зайняті в сільському господарстві. Передбачалося створення лікарняних кас, які за правовим статусом були тотожні сучасним страховим соціальним фондам. Вони проводили збирання страхових внесків, контролювали надання медичної допомоги і здійснювали виплату коштів на лікування. Роботодавець звільнявся від відповідальності при настанні нещасного випадку, якщо останній настав із умислу працівника<sup>3</sup>. Органи місцевої влади та органи внутрішніх справ здійснювали контроль за діяльністю лікувальних закладів. Страхування від хвороби спочатку фінансувалося на 2/3 за рахунок працівників і на 1/3 за рахунок підприємств<sup>4</sup>.

Загалом запровадження медичного страхування мало позитивні наслідки: працівники отримали можливість користуватися кваліфікованою медичною допомогою.

Особливістю австрійської моделі соціального страхування було те, що вона передбачала здійснення виплат у разі настання нещасного випадку, на відміну від інших країн, які надавали хворому безплатне лікування. У разі отримання травм працівник мав право на виплату в розмірі 60 % від зарплати<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Якімова Л.П. Еволюція пенсійної системи України // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону: наук. зб. Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т. 2010. Вип. 6. Т. 2. С. 40.

<sup>2</sup> Оверчук В.С. Історичний аспект розвитку пенсійної системи в Україні // Економічні науки. Серія облік і фінанси. 2013. Вип. 10(4). с. 72.

<sup>3</sup> Терованесов А.М. Становлення медичного страхування в Західній Україні на початку 20 століття // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридичні науки. 2015. Вип.1. Том 1. С. 66.

<sup>4</sup> Byung Ho K. Die Entstehung der Pensionversicherung für die Angestellten in Österreich: Hochschulschrift. University of Vienna. 2010. URL: [http://othes.univie.ac.at/10778/1/2010-07-15\\_0748925.pdf](http://othes.univie.ac.at/10778/1/2010-07-15_0748925.pdf) (дата звернення: 15.02.2018 р.)

<sup>5</sup> Социальное страхование в Европе: согласно современному законодательству различных государств // Страховое обозрение. 1912. Декабрь. С. 817.

Страхування на випадок хвороби відповідно до Закону 1888 року були досліджені польським ученим А. Туржанським (*A. Turzanski*). Вчений наголошує, що з метою реалізації норм Закону 1888 року “Про страхування на випадок хвороби”, на території Галичини того часу була сформована мережа кас хворих, які займалися стягненням страхових внесків (щомісячний внесок застрахованих становив середній денний заробіток робітника) та гарантували працівникам надання матеріальної допомоги у випадку хвороби у розмірі 60 % від заробітної плати, безкоштовну медичну допомогу та лікарські засоби упродовж 20-ти тижнів<sup>1</sup>. Закон від 04.04.1889 р. санкціонував продовження виплат хворим застрахованим робітникам і після 20-го тижня хвороби у разі потреби місцевими політичними органами влади.

Наслідком запровадження обов’язкового медичного страхування стало збільшення коштів, які були виділені на медичну допомогу коштом громадських фондів, якими розпоряджалися Каси хворих. Коштом кас почала розширюватись мережа медичних закладів, зокрема, шляхом створення нових закладів, що надавали стаціонарну медичну допомогу. Найкращим медичним закладом, збудованим на внески фондів обов’язкового медичного страхування у Львові, була лікарня на Високому замку, нині – Львівська обласна клінічна дитяча лікарня “Охматдит”<sup>2</sup>.

Статистичні дані страхування здоров’я свідчать про чималу різницю кількості застрахованих осіб у різних регіонах держави. Більшість застрахованих була в економічно розвинених, а не в сільськогосподарських регіонах. Різниця дещо зменшувалася завдяки страхуванню малих підприємців. У Цислейтанії 22 % працюючих підлягали обов’язковому страхуванню здоров’я. Найбільша кількість у Нижній Австрії – у 1910 році 43 % працюючих. У той самий час у Галичині, Буковині, Крайні – менше 10 % всіх працівників<sup>3</sup>.

Для того, щоб поширити страхування і на інші категорії населення було прийнято Закон від 20 липня 1894 р., який значно збільшив кількість суб’єктів, що підлягали обов’язковому страхуванню від нещасних випадків на виробництві. Такому виду страхування підлягали працівники транспортних підприємств, пожежної служби, складів, театрів та ін. Однією із переваг цього закону був дозвіл участі у державному медичному страхуванні при-

---

<sup>1</sup> Turzanski A. Podręcznik do ustawy o ubezpieczeniu robotników na wypadek choroby. Lwow. 1904. 698 s.

<sup>2</sup> Давибада Л. Впровадження елементів страхової медицини в Галичині у міжвоєнний період (1918–1939 рр.): історичний аспект // Науковий вісник Чернівецького університету. Історія. Політичні науки. Міжнародні відносини. 2013. Вип. 676-677. С. 115. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvchnuipmv\\_2013\\_676-677\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvchnuipmv_2013_676-677_22)

<sup>3</sup> Senghaas Monica. Die Territorialisierung sozialer Sicherung: Raum, Identität und Sozialpolitik in der Habsburgermonarchie. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=dXW5BQAAQBAJ&prints=cc=copyright&hl=uk#v=onepage&q&f=false> (дата звернення: 14.02.2018 р.)

ватних службовців, які не підлягали страховому обов'язку, а також особам, котрі не мали постійного місця роботи<sup>1</sup>.

Здійснюючи реформи в соціальній сфері, уряд Австро-Угорщини не міг залишити поза увагою працівників гірничої промисловості, так як саме ця категорія робітників працювала у важких умовах праці та зазнавала найбільшої ймовірності настання хвороби чи нещасного випадку. Братські каси, які функціонували при гірничо-видобувних шахтах ще з середини XIX ст. зазнали правового впливу з боку держави. Закон від 28.07.1889 року передбачив обов'язкове медичне страхування від нещасних випадків і хвороби для працівників гірничої сфери. Тому уже давно діючі братські каси були перетворені на осередки обов'язкового страхування, а при шахтах, де вони не були створені, створювалися нові братські каси хворих<sup>2</sup>.

Таким чином, прослідковується трансформація добровільних форм соціального страхування (братських кас), які були засновані ще 1850-х роках у суб'єкти правовідносин обов'язкового медичного страхування.

Особливості діяльності братських кас для страхування працівників гірничої промисловості деталізувалися у інших законах, які були прийняті згодом. Закон від 30.12.1891 р. визначав специфіку написання та затвердження статуту братських кас хворих<sup>3</sup>. Законом від 17.09.1892 р. встановлювались розміри виплати страхових зобов'язань робітникам гірничої промисловості<sup>4</sup>.

Наступним етапом становлення системи обов'язкового страхування була пропозиція розширити коло соціальних ризиків та запровадити страхування на випадок повної втрати працездатності (інвалідності) та досягнення пенсійного віку (старості). Відповідний законопроект був поданий на розгляд Рейхстагу у червні 1907 р. Цей законопроект передбачав новий підхід щодо

---

<sup>1</sup> Законъ зъ дня 20 липця 1894, дотично розширення обезпеченья въ несчастью // Вістник законів державних для королівств і країв, заступлених в раді державній. Рочник 1894. Ч. LX. № 168. С. 469-472. Відень: Із цісарско-королівської надворної та державної печатні. 1894.

<sup>2</sup> Законъ зъ дня 17 вересня 1892, которымъ перемѣняются некоторые установы законовъ зъ дня 28 липця 1889 и зъ дня 30 грудня 1891 дотично управлѣнья отношенія братскихъ лавъ, которые въ силу общаго горничаго закона суть учреждены або колись учреждити ся мають // Вістник законів державних для королівств і країв, заступлених в раді державній. Рочник 1892, Ч. LIX. № 178. Відень: Із цісарско-королівської надворної та державної печатні. 1892.

<sup>3</sup> Законъ зъ дня 30 грудня 1891, которымъ выдаются дополнителіи установы къ закону зъ дня 28 липця 1889, дотично управлѣнья отношенія братскихъ лавъ, которые въ силу общаго горничаго закона суть учреждены або колись учреждити ся мають // Вістник законів державних для королівств і країв, заступлених в раді державній. Рочник 1892. Ч. I. № 3. С. 2-3. Відень: Із цісарско-королівської надворної та державної печатні. 1892.

<sup>4</sup> Законі зі дня 17 вересня 1892, которымъ перемѣняются некоторые установы законові зі дня 28 липця 1889 и зі дня 30 грудня 1891 дотично управлѣнья отношенія братскихі лаві, которне ві силу общаго горничаго закона суть учрежденн або колись учреждити ся мають // Вістник законів державних для королівств і країв, заступлених в раді державній. Рочник 1892. № 178. Випуск LIX. Відень: Із цісарско-королівської надворної та державної печатні. 1892. С. 739-742.



соціального страхування: він мав на меті об'єднати всі попередні види страхування і вносив деякі зміни у страхове законодавство.

Основними правовими засадами, які були новелою того часу можна виділити: 1) поширення соціального страхування на всіх працівників (в т. ч. робітники сільського та лісового господарства); 2) обмеження участі в системі соціального страхування працівників за критерієм величини трудового доходу (її учасниками не могли бути особи, які заробляли більше 2.400 корон в рік або 200 корон щомісяця); 3) універсалізація соціальних ризиків: відповідно до норм пропонованого законопроекту соціальними ризиками були хвороба, тимчасова та повна втрата працездатності, а також старість працівників; однак відміна виплат родині у випадку смерті працівника (в сучасній інтерпретації – відміна соціальних виплат у зв'язку з втратою годувальника); 4) відповідність страхових внесків та відшкодування трудового доходу працівника; 5) вирішення страхових спорів арбітражним судом у Відні; 6) взаємозалежність різних видів соціального страхування: суб'єктами страхування на випадок старості та інвалідності були особи, які вже були застраховані на випадок хвороби та каліцтва (таке правило було запроваджено Австро-Угорським Урядом на території Галичини та Буковини). Уряд Австро-Угорщини з метою уникнення множинності страхових органів вирішив не створювати відокремлений Заклад інвалідів у Львові, а страхування у випадку старості та інвалідності доручити Закладу страхування від нещасних випадків для Галичини та Буковини.

В контексті тривалих сучасних дискусій щодо необхідності запровадження в Україні (сучасній) єдиної чи диференційованих за професійною ознакою програм пенсійного забезпечення громадян актуальним є ретроспективний аналіз формування пенсійної системи Австро-Угорщини за цим критерієм. Загальний аналіз дає можливість стверджувати про об'єктивну диференціацію програм за професійною ознакою. Незалежним критерієм запровадження таких програм є вагомість чи цінність тої чи іншої професії з погляду тогочасного суспільства. Отже, того часу існувало пенсійне забезпечення:

*1) працівників електричних закладів. У Львові був створений та функціонував пенсійний фонд працівників електричних закладів. Важливо зазначити, що за аналогією зі сучасністю його діяльність була регламентована статутом (один з останніх затверджений 15.05.1924 р.).*

Суб'єктами цього фонду були особи: 1) віком до 40 років; 2) які відбули обов'язкову військову службу; 3) працювали у міських електричних закладах; 4) сплачувати страхові внески; 5) не належали до іншого фонду; 6) не отримували ренти від інших страхових закладів.

Багато спільних з сучасними були джерела формування відповідного фонду. Зокрема, такими були: 1) майно попереднього пенсійного фонду даного закладу; 2) страхові внески членів фонду (вступні та щомісячні); 3) щомісячні дотації міських чи районних електричних закладів; 4) інші доходи фонду: відсотки від майна фонду; непередбачені доходи; пожертви

через третіх осіб (благодійні внески); пеня та штрафи, стягнені із членів за різні порушення.

Для отримання пенсії по старості було передбачено мінімальний страховий стаж – 10 років. За таких умов фонд гарантував мінімальну пенсію по старості у розмірі 40 % від рівня оплати праці особи. Окрім того, був визначений принцип збільшення пенсійної виплати із зростанням такого стажу: за кожен додатковий рік (понад 10 років) пенсія зростала на 2,4 %. Пенсія після 10 років належності до фонду становила 40 % від рівня оплати праці й зростала за кожен додатковий рік на 2,4 %, і за наявності 35 років страхового стажу (членства у фонді) розмір пенсії дорівнював 100 % (максимуму) службових виплат. Всі зазначені правила обчислення пенсії у зв'язку зі старістю (за віком) мають відповідність в сучасному українському законодавстві.

*2) пенсійне забезпечення педагогів.* Всі посади вчителів середніх навчальних закладів поділялися на дійсних (звичайних), допоміжних та суплентів (заступників вчителів). Перша категорія працювала на постійній основі, викладала обов'язкові дисципліни. Відтак, за правовим статусом вони були державними службовцями 7, 8 та 9 рангів<sup>1</sup>. Факт керівництва освітньою установою також мав вагоме значення для призначення пенсії: директори гімназій та реальних шкіл одержували підвищений розмір пенсії. Натомість, заступники вчителів (супленти) не отримували державного пенсійного забезпечення.

Важливим для майбутнього пенсійного забезпечення була також форма власності навчального закладу, де працювала особа: державний чи недержавний. Право на пенсійне забезпечення мали лише викладачі, які працювали на постійній посаді в державних навчальних закладах. Робота в приватних школах не враховувалась до стажу, що зумовлював право на пенсію. Тут також поширювалась вимога щодо мінімального 10-річного страхового стажу. Тоді особа мала право на пенсію в розмірі 40 % своєї останньої заробітної плати. За кожен наступний рік роботи пенсія збільшувалась на 2 % вчительської річної винагороди. Цікаво, що для викладачів була передбачена вікова межа – гарантія державного утримання в розмірі останньої заробітної плати – досягненні ним 65-літнього віку. Окрім того законодавчо був встановлений граничний вік обов'язкового виходу на пенсію – 70 років<sup>2</sup>.

*3) пенсійне забезпечення працівників приватної сфери.* Становлення системи пенсійного забезпечення працівників приватної сфери відбувалось лише з ініціативи їх самих шляхом активного вимагання її запровадження

---

<sup>1</sup> Мисак Н.Ф. Українські викладачі середніх шкіл Галичини наприкінці XIX – на початку XX ст.: соціально-професійна характеристика // Інтелігенція і влада. 2012. Вип. 26. С. 55.

<sup>2</sup> Homola I. Nauczycielstwo krakowskie w okresie autonomii (1867– 1914) // Inteligencja polska XIX–XX wieku: Studia / 69 Pod red. R. Czepulis-Rastenis. Warszawa : PWN. 1981. S. 109.

через петиції цієї групи працівників до Міністерств, Вищої палати Австрійської Імперської Ради та Уряду. Працівники приватної сфери надсилали численні петиції до державних органів влади з метою встановлення для них соціального забезпечення.

Зокрема, петиція місцевої спілки працівників приватної сфери першого центрального об'єднання службовців Австро-Угорської монархії від 27.11.1888 року, яка відправлялась в Міністерство, Вищу палату Австрійської Імперської Ради та Уряд, окреслює найважливіші аспекти та побажання цієї групи працівників. Вони домагалися запровадження страхування свого пенсійного забезпечення<sup>1</sup>.

Уявлення працівників приватної сфери з приводу їх пенсійного забезпечення, яке було викладене у петиції, виглядало наступним чином: "Якщо нам дозволено висловитись про те, як ми уявляємо правове регулювання даного питання, то воно виглядатиме так: роботодавець і працівник зобов'язуються сплачувати страховим організаціям, що знаходяться під контролем держави, певний з чітко встановленою максимальною межею відсоток соціальних стягнень з річного доходу та продовольства. Натомість службовець отримує на визначений період безробіття одну третю свого доходу як плату за невідпрацьовані години у випадку непрацездатності або у випадку досягнення не надто високого пенсійного віку працівник отримуватиме пенсію в розмірі дві третіх при розрахунку доходу згідно встановленого максимуму"<sup>2</sup>. Пропонувалось запровадити максимальну величину трудового доходу, з якого сплачуватимуться внески (таке ж обмеження є чинним в сучасній українській пенсійній системі). Окрім того, пропонувалось запровадити критерій соціального ризику для обчислення розміру соціальної виплати працівнику.

Наступним кроком було доповнення цієї петиції підписами шести тисяч працівників приватної сфери та чотирьохсот роботодавців, які вимагали впровадження загальної та обов'язкової пенсійної інституції для працівників приватної сфери всіх категорій 05.07.1892 року.

Обидві петиції підтверджують спільне або ж окреме намагання впровадити загальну обов'язкову пенсійну установу для працівників приватної сфери всіх категорій. Петиція від 31.05.1892 року спілки приватних підприємців, які виступали у Відні за створення загальної пенсійної інституції законодавчим шляхом наголошує, що працівників приватної сфери потребують захисту у випадку тривалої непрацездатності, а також пенсії, зумовленої досягненням певного віку. Запровадження такого інституту відіграло неабияку роль у забезпеченні даного захисту, який вимагався заявниками. Створення такої

---

<sup>1</sup> Byung Ho Kim. Die Entstehung der Pensionversicherung für die Angestellten in Österreich: Hochschulschrift. University of Vienna. 2010. S. 22. URL: [http://othes.univie.ac.at/10778/1/2010-07-15\\_0748925.pdf](http://othes.univie.ac.at/10778/1/2010-07-15_0748925.pdf)

<sup>2</sup> Ibid. S. 23.

інституції потребувало державного впливу, щоб гуманітарний інститут був створений в загальних інтересах суспільства.

І ці петиції призвели до позитивного результату: 24 листопада 1895 року на зборах великої спілки підприємців в конференційній палаті першого загального об'єднання службовців була прийнята пам'ятна записка – меморандум. У дебатах, що стосувались даного меморандуму, брали участь всі присутні. В одноголосно прийнятому основному законі для загального страхування приватних службовців, який мав вважатися владою як директива для формування конституційного законопроекту, була сформульована наступна ціль: “Всі працівників приватної сфери різного роду діяльності вимагають впровадження обов'язкового загального пенсійного права працівників приватної сфери з обов'язковим стягненням зборів з роботодавців”<sup>1</sup>.

Станом на 01 липня 1896 року роботодавець зобов'язувався заповнювати документ, який складався з шести питань, що стосувались наступних пунктів: 1) сумарна кількість працівників, 2) сума річних доходів працівників, 3) тривалість забезпечення працівника у випадку інвалідності, пенсійного віку, смерті, 4) пенсійний фонд, 5) відомість сплати соціальних стягнень роботодавцем, 6) власні засоби роботодавця та кошти на забезпечення за рахунок роботодавця. Даний документ унаочнював ціль, яка стосувалась аналізу питання щодо можливого введення обов'язкового забезпечення стосовно інвалідності, віку, овдовіння, та осиротіння дітей приватних підприємців.

Працівники приватної сфери повинні були надавати наступні дані: рік народження, сімейний стан, рік народження дружини, місце роботи, базову освіту, вид діяльності, контракт, термін подачі заяви на звільнення, суму річних доходів, дати виплати доходів, період трудової діяльності, період безробіття; дані на: право на інвалідне забезпечення, на забезпечення через смерть дружини або чоловіка, на забезпечення дітей працівників приватної сфери у випадку їх смерті, а також дані про страхові стягнення.

Ціль петиції 1888 р. увінчалась тим, що пенсійне право працівників приватної сфери було визнане шляхом правової регламентації. Завдяки цьому було створено пенсійну установу для приватних службовців, яка забезпечувала їх встановленою відповідно до статуту пенсією у випадку хвороби, старості, а також забезпечувало сім'ю службовця у випадку його смерті.

До членства установи запрошувались працівників приватної сфери будь-яких професійних класів. Їх вступ до пенсійного фонду був обов'язковим. Прийняття здійснювалось за допомогою передачі особистих даних працівника керівником. Працівники, які досягли пенсійного віку, до участі у членстві не допускались.

Функція пенсійного фонду базувалась на технічно-страхових доктринах, суть яких полягала в тому, що кожен член фонду сплачував 5 % своєї зарп-

---

<sup>1</sup> Ibid. S. 27.

лати. Аналогічна вимога була і щодо роботодавців. Як наслідок, відсоток, який сплачувався на одного працівника, становив 10 % від його зарплати.

Пенсія члена пенсійного фонду становила 80 % річного доходу. Пенсія в розмірі 60 % річного доходу виплачувалась родині у випадку смерті працівника. Пенсія у випадку осиротіння дитини працівника становила також 60 % річного доходу. Пенсійний максимум становив 2400 філлерів на рік, мінімум – 600. Максимум пенсії для родини у випадку смерті підприємця становив 1800 філлерів, мінімум – 450 на рік<sup>1</sup>.

4) *пенсійне забезпечення державних службовців*. Австро-Угорська монархія, як одна з наймогутніших імперій того часу, не могла існувати без системи державного управління та розвитку державної служби. Наприкінці XIV ст. відбувалось становлення державної служби, як окремого соціального інституту, в структурі якого особливе місце займало соціальне становище державного службовця було не надто сприятливе.

Б.Й. Тищик зазначає, що державної оплати за службу урядовці, зазвичай не отримували, виконуючи її безкоштовно, як почесну справу, користуючись за це всілякими соціальними пільгами, привілеями і подарунками, або брали оплату від людей за свої послуги<sup>2</sup>. Їх становище значно покращилося за правління Марії-Терезії. Вона ввела невелику оплату їхньої праці за рахунок держави. Тому чинними залишались і попередні види компенсації.

Відповідно до статистичних даних стосовно діяльності українців в органах державної влади, то їх кількість була незначною. За переписом 1912 р. службовців-українців у державних органах Східної Галичини серед керівників адміністративних округів-повітів було лише 5 (Львів, Городок, Снятин, Збараж, Ніско), а серед окружних комісарів – 6 чол. Лише 25 українця були серед бухгалтерських службовців Львова, 12 – серед канцелярських, 9 – технічних<sup>3</sup>.

Законодавчу регламентацію виплата пенсій цій категорії осіб отримала аж у 1906 році, коли був прийнятий закон, який стосувався працівників приватної сфери і також працівників публічних органів. "Всі працівники приватної сфери, які досягли 18-ти річного віку, які отримують зарплату щонайменше 600 крон на рік від одного роботодавця, а також державні службовці, які ще не застраховані на випадок старості та інвалідності та не належать до іншого пенсійного фонду, підлягають страхуванню в обов'язковому порядку"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ibid. S. 30.

<sup>2</sup> Тищик Б.Й. Історія держави і права Австрії та Австро-Угорщини (X ст.– 1918 р.) : навч. посібник. Л: Вид. юрид. ф-ту. 2001. С. 37.

<sup>3</sup> Паленко Н. До питання про становище українців в Австро-Угорщині в кінці XIX – на початку XX ст. // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2008. Вип. 94-95. С. 41.

<sup>4</sup> Австрийский закон 16 декабря 1906 года об обязательном страховании пенсий для служащих в частных и некоторых общественных предприятиях // Журнал Министерства юстиции. 1907. № 5, Май. С. 313.

Закон 1906 року конкретизував, кого слід відносити до категорії “державних службовців”. “Службовцями вважаються особи, які виконують посадові обов’язки або займаються службою, яка носить характер розумової праці”<sup>1</sup>.

Винятки із осіб, які мають право на одержання пенсії наступні: 1) особи, які почали працювати у віці 55 років; 2) особи, які можуть претендувати на отримання іншої пенсії за умови, що її сума дорівнює розміру найменшої пенсії по інвалідності чи старості, передбаченої цим законом.

Особи поділялися на категорії за розміром заробітної плати, яку вони одержують.

Видами забезпечення були: пенсія по старості та пенсія по інвалідності. Окрім того, право на пенсію по втраті годувальника мала вдова померлого державного службовця. Вона одержувала 50 % від суми, яку б одержав службовець у разі настання інвалідності. Діти померлого застрахованого службовця забезпечувались правом на безкоштовне навчання. Діти і дружина мали право на одержання одноразової виплати.

Умовами надання пенсії по інвалідності були передбачені: 1) наявність страхового стажу 120 місяців (тих самих 10 років); 2) нещасний випадок стався під час перебування на державній службі; 3) інвалідність спричинена виконанням трудових обов’язків<sup>2</sup>.

Підсумовуючи, варто відзначити, що на території Галичини (період перебування в складі Австро-Угорської монархії) ще в кінці XIX – поч. XX ст. об’єктивно виникли та функціонували державні та недержавні організаційно-правові форми соціального захисту населення. Соціальне законодавство та пенсійні програми, які діяли на території Королівства Галичина та Володимирія формувалися за взірцем досвіду Німеччини. Пріоритетність того часу була за добровільними недержавними корпоративними формами (каси взаємодопомоги, братські каси) та недержавними цивільно-правовими страховими формами (товариства взаємного страхування) пенсійного забезпечення працівників. Держава поступово формувалась як учасник правовідносин соціального захисту громадян за взірцем Бісмарківської (німецької) моделі, покладаючи соціальну відповідальність на самих працівників та їх роботодавців. Однак, у співвідношенні з іншими землями Австро-Угорської монархії, територія Галичини була менш промисловим, сільськогосподарським регіоном, з невеликою чисельністю працівників у секторі промисловості, а відтак пенсійні програми, які запроваджувалися того часу по всій території держави не набули широкого застосування на цій території.

Формулюючи основні правові ознаки пенсійного забезпечення громадян в Галичині у період перебування краю у складі Австро-Угорської монархії,

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> The Spectator Archive. The Austrian Pension Law URL: <http://archive.spectator.co.uk/article/7th-september-1907/14/the-austrian-pension-law> (дата звернення: 14.02.2018 р.)

виділимо наступні: професійно-корпоративна солідарність учасників програм; відсутність соціальної відповідальності роботодавців або обмежено-мінімальна їх участь, як зобов'язаних суб'єктів пенсійних програм; професійна диференціація програм пенсійного забезпечення (пріоритетність забезпечення працівників державної сфери здійснення трудової діяльності або працівників, що виконували особливо важкі чи шкідливі роботи); визначення пенсійними ризиками каліцтво чи смерть від нещасного випадку під час виконання трудових обов'язків, хвороба працівника, сирітство, удівство; паритетність (самоврядність) учасників правовідносин в управлінні організаціями, що здійснювали збір та акумуляцію соціальних страхових внесків та розподіл соціальних коштів у вигляді пенсій та допомог.

### **I.III Пенсійне забезпечення на теренах Західної України у складі Другої Речі Посполитої Польської (1918–1939 рр.)**

Одним із недосліджених досі питань у пенсійному праві, а саме в українському науковому диспуті, залишається історія пенсійного забезпечення на території Східної Галичини та Волині за часів існування Другої Речі Посполитої Польської (Другої республіки), так званих Східних кресів (*Kresy Wschodnie*). Це зумовлено тим, що всі джерела, що інформують нас про цей історичний період, написані польською мовою і не були перекладені українською. Враховуючи той факт, що Галичина та Волинь є невід'ємною частиною України, то й історія цих земель у контексті пенсійного забезпечення населення того часу, вплетена в національну правову спадщину. Ця наукова розвідка присвячена пенсійному забезпеченню, що було чинне на території Східної Галичини, яка фактично відповідала території Західно-української Народної Республіки (1918–1919 рр.). Нині це Львівська, Івано-Франківська та Тернопільські області та Волинь – Волинська та Рівненська області, проте, якщо бути більш конкретним, то йдеться про законодавство міжвоєнної Польщі.

Так склалося, що українська правова думка у своїх наукових студіях спиралася лише на російськомовні джерела, а відповідно, своє висвітлення знайшла історія пенсійного забезпечення у Російській імперії та Радянському Союзі. На жаль, поза увагою науковців залишалися значні напрацювання польських і австрійських вчених. Це дослідження є першим в Україні науковим пошуком історії пенсійного забезпечення міжвоєнного часу на території Західної України.

Якщо в українській науці питання пенсійного забезпечення цього історичного періоду не досліджувалося, то у польській науці можна віднайти наукові пошуки з позиції історії, права, демографії та економіки. Серед вчених, які займалися історією пенсійного забезпечення у міжвоєнній Польщі

можна виділити М. Жуковські, М.Я. Мазуркевіч, Т. Мачієвські, П. Макажец, В. Органішак, М. Зеленецькі, Б. де Анкербург-Вагнер, А. Малака.

Для того, щоб узагальнити історію становлення та розвитку пенсійного забезпечення на території сучасної України, до складу яких би країн її частини раніше не входили, і необхідний аналіз пенсійного законодавства Другої Речі Посполитої Польської, який фактично є білою плямою національної історії права.

Перш ніж зосередити свою увагу на пенсійному забезпеченні, необхідно окреслити стан законодавства в соціально-забезпечувальній сфері на території, яка складала тогочасну Польщу після падіння трьох імперій (Німецької, Австро-Угорської, Російської). У 1918 р. Польща повертається на мапу Європи по 123 роках небуття. З моменту відновлення державності відновлюється і польський парламент – сейм<sup>1</sup>. На той час у Польщі функціонує понад 1000 Лікарняних кас (*Kasa Chorych*), правове регулювання яких визначалося статутами і нормами приватного права, тобто єдиної та загальної системи соціального страхування не існувало. Такий стан справ не міг задовольнити ні громадян, ні державу.

Як зазначає професор кафедри праці та соціальної політики, факультету економіки Познанського університету економіки Мачей Жуковські (*Maciej Żukowski*), реформуванню соціального законодавства міжвоєнної Польщі сприяла і демографічна ситуація – високий рівень народжуваності та відносно коротка тривалість життя. У 1931 р. населення складало 32 млн за умови, що рівень народжуваності був майже у два рази вищий, ніж рівень смертності (966 тис. народжених проти 495 тис. померлих), що був у три рази вищий, ніж у тогочасній Німеччині і в два рази вищий, ніж у Чехословаччині. Середня тривалість життя у 1927 р. складала 45,9 років, тоді як у Німеччині – 57,4 років. У 1931 р. відсоток людей похилого віку (ті, які досягли 65 років) складав 8,06 %. Економічне становище Польщі не було стійким, 72,3 % працездатного населення працювало в низькооплачуваних сферах (сільське, лісове господарство) і тільки 10,3 % – у промисловості. Натомість у Німеччині ці величини співвідносяться як 30,5 % і 41,4 %, у Чехословаччині – як 40,4 % та 37 % відповідно. Валовий внутрішній продукт у Німеччині був вищим у два рази, а у Чехословаччині – у 1,6 рази<sup>2</sup>.

11 січня 1919 р. Глава держави видає указ про обов'язкове страхування на випадок хвороби (*Dekret Naczelnika Państwa z 1919 r.*). Цей акт практично не набрав чинності, проте знайшов своє закріплення і навіть удосконалення

---

<sup>1</sup> Усі нормативно-правові акти Республіки Польщі, у тому числі в період II Республіки (1918–1939 рр.) можна знайти на офіційному сайті Сейму: Internetowy System Aktów Prawnych – ISAP: URL: <http://isap.sejm.gov.pl/VolumeServlet?type=wdu> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Żukowski M. Demograficzne i ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania ubezpieczenia społecznego. Praca przygotowana z okazji konferencji naukowej na temat “Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym” (Wrocław 4–5 kwietnia 2013 r.), Poligrafia ZUS Warszawa, 2013. s. 173–174.



в однойменному Законі 1920 р. (*Dz.U. (Dziennik ustaw – Вісник закону – автор М.Ш.) з 1919 р. Nr 9, poz. 122; Dz. U. z 1920 r. Nr 44, poz. 272*), Законі про страхування на випадок безробіття (*Dz.U. z 1924 r. Nr 67, poz. 650*) і Законі про пенсійне страхування працівників розумової праці (*umysłowych*) (державних службовців, лікарів, вчителів, науковців) (*Dz.U z 1927 r. Nr 106, poz. 911*). Усі ці сфери до їх загальнодержавного врегулювання визначалися партикулярним правом Померанії, Великопольщі та Верхньої Сілезії (*стійкий становий або територіальний поділ права (міське, земське)*), що зумовлене відсутністю цілісної системи права. Найбільшого поширення набуло в середньовічній Німеччині – автор М.Ш.). У зв'язку із великою кількістю актів у соціальній сфері у 1933 р. приймається єдиний Закон “Про соціальне страхування” (*Dz.U. z 1933 r. Nr 51, poz. 396*), проте така законодавча уніфікація не надто покращила ситуацію у сфері соціального захисту<sup>1</sup>. Наприклад, соціально-страхове судочинство (*соціальні суди – автор М.Ш.*), що створене у 1939 р. (*Dz.U. z 1939 r. Nr 71, poz. 476*), так і не запрацювало через початок Другої світової війни, проте пізніше воно діяло аж до 1975 року, поки не було замінено окружними судами по трудових спорах і соціальному страхуванню<sup>2</sup>, але цей період вже не входить до предмета нашого дослідження.

Узагальнення наукових досліджень у сфері соціального страхування в міжвоєнний період здійснив докторант кафедри історії політично-правничих доктрин, факультету адміністрації та права Торунського університету імені Миколи Коперника Мачей Ян Мазуркевіч (*Maciej Jan Mazurkiewicz*) у праці “Стан досліджень історії права соціального страхування в часи II Речі Посполитої (1918–1939)”<sup>3</sup> автор згадує двох науковців, які вперше в історії соціального страхування Польщі розглянули історію її становлення та виступили з низкою прогресивних теоретичних напрацювань. Серед таких дослідників чільне місце посідає Констант Кшечковські (*Konstant Krzeczkowski*), який у 30-х роках ХХ ст. обґрунтував концепцію єдиного соціального ризику “у разі втрати заробітку не з вини працівника” (*na wypadek niezawinionej utraty zarobku*), а його монографія “Визначальні ідеї соціального страхування” (*“Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych”*, Warszawa, 1936) мала суттєвий вплив на подальші дослідження. Крім цього, перу вченого належать і кілька історичних розвідок “Проект соціального страхування з часів Герцогства Варшавського” (*“Projekt ubezpieczeń społecznych z czasów Księstwa Warszawskiego, “Ekonomista” 1929, t. II.*), “Проект соціального страхування в епоху Паскевича”

<sup>1</sup> Makarzec P., Ubezpieczenia społeczne w II Rzeczypospolitej. “Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Administracja”, 2012. z. 1. s. 201–207.

<sup>2</sup> Maciejewski T., Historia ustroju i prawa sądowego Polski, Warszawa, 1999. s. 367, 385.

<sup>3</sup> Mazurkiewicz M. J. Stan badań nad historią prawa ubezpieczeń społecznych w okresie II Rzeczypospolitej (1918–1939) // STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA. – T. XVII, 2015. s. 145–162. URL: <http://apcz.pl/czasopisma/index.php/SIT/article/view/SIT.2015.022/7832> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

*(“Projekt ubezpieczeń społecznych z epoki paskiewiczowskiej, “Economista” 1930, t. II.” (І.Ф. Паскевіч – намісник Царство Польського (1832–1856 рр.), здійснював політику русифікації та репресій проти політичних та культурних діячів – автор М.Ш.), “Розвиток державного страхування в Польщі” (“Rozwój ubezpieczeń publicznych w Polsce”, t. I, Warszawa, 1931). Значний внесок у становлення історії соціального страхування в різних історичних періодах також здійснив Альфред Крієр (Alfred Krieger), а його праця “Страхування на випадок хвороби у Польщі. Роки 1917–1918 (часи німецької окупації)” (“Ubezpieczenie na wypadek choroby w Polsce. Lata 1917–1918 (czasy okupacji niemieckiej)”, Warszawa, 1932.) свого часу викликала широкий резонанс серед фахівців. У контексті законопроектної роботи в соціальній сфері не можна оминути ім’я Яна Лазовські (Jan Łazowski), автора першого проекту закону “Про пенсійне забезпечення працівників фізичної праці”, а також наукової праці “Історичний розвиток. Вступ до науки про страхування” (“Rozwój historyczny, w: Wstęp do nauki o ubezpieczeniach”, Warszawa, 1934.)*

Сучасний польський дослідник, доктор наук правничих, викладач у Вищій школі економіки й інформації в Любліні Піотр Макажець (Piotr Makarzec) зазначає, що із відновленням польської державності виникла проблема уніфікації різних форм соціального страхування, особливо тих, які існували в промислових регіонах Східної Пруссії (Верхня Сілезія, Померанія, Великопольща), які також нараховували і більшу частину населення країни. Саму ж Пруссію вчений називає колискою соціального страхування, відсилаючи нас до соціальних реформ канцлера Отто фон Бісмарка. Після розпаду Німецької імперії (1871–1918 рр.), частина її територій потрапила до складу Польщі та, відповідно, успадкувала дві установи у сфері соціального захисту, які на них діяли: Департамент страхування від нещасних випадків у сільському господарстві при старості крайовому в Познані (для сільськогосподарських робітників і дрібних самозайнятих фермерів) та Департамент страхування від нещасних випадків Крайової медичної страхової компанії в Познані (для робітників промисловості)<sup>1</sup>.

Наведене вище дає можливість резюмувати, що відновлена Польща включила території колишньої Австро-Угорської монархії, Східної Пруссії та Царства Польського, що було під протекторатом Російської імперії. Проте в соціальній сфері за основу було взяте саме пруське законодавство як найбільш прогресивне. Безумовно, австрійське тогочасне законодавство зазнавало впливу німецького, проте соціальна сфера на території імперії Габсбургів відставала у своєму розвитку. Про це та про причини такого відставання свідчать аргументи, що наведені у сучасному дослідженні Дарона Аджемогла (Daron Acemoglu) і Джеймса Робінсона (James Robinson), які говорять про

---

<sup>1</sup> Makarzec P. Ubezpieczenia społeczne w II Rzeczypospolitej // Zeszyty Naukowe WSEI seria: ADMINISTRACJA, 2(1/2012). s. 198. URL: <http://www.wydawnictwo.wsei.eu/index.php/znadmin/article/viewFile/233/236> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

страх імперії перед промисловістю, а саме розвиток останньої є першочерговою причиною становлення соціального законодавства. Так, вказують автори, у центрі габсбурзьких економічних інститутів стояли феодальний лад і кріпацтво. Якщо рухатися на схід у межах імперії, то феодалізм ставав інтенсивнішим, трудова мобільність була дуже обмеженою, а еміграція – незаконною. Коли англійський філантроп Роберт Оуен намагався вмовити австрійський уряд прийняти певні соціальні реформи для поліпшення умов життя бідняків, один із помічників Меттерніха Фрідріх фон Герц сказав: “Ми взагалі не бажаємо, щоб великі маси стали багатими й незалежними... Як у такому разі ми ними правитемо?”<sup>1</sup>.

Опір інноваціям проявлявся двома шляхами. По-перше, Франц I опирався розвитку промисловості. Промисловість сприяла виникненню фабрик, а фабрики зосереджували би бідних робітників у містах і насамперед у столиці Відні. Тоді ці робітники могли би підтримати опонентів абсолютизму. Він хотів зберегти переважно аграрний характер суспільства. Франц вважав, що найкращий спосіб для цього – перш за все, припинити будівництво фабрик. Наприклад, у 1802 році імператор заборонив створення нових фабрик у Відні. Замість заохочення імпорту і впровадження нових технологій – основи індустріалізації – він забороняв це аж до 1811 року. По-друге, Франц I опитався будівництву залізниць, одній з головних нових технологій, що прийшли з Промислової революції, оскільки вбачав у ній одну із причин революції у соціально-політичному її розумінні<sup>2</sup>. Звичайнощо за умов штучного стримування розвитку економіки не можна говорити про ефективність і соціального законодавства, яке згодом таки почало виникати, про що розлого пише С.М. Синчук у попередньому підрозділі цього дослідження.

Таким чином, можна дійти до висновку, що на території Західної України, яка до 1917 року була у складі Австро-Угорської монархії та Російської імперії, після відновлення незалежності Польщі соціальний захист зазнав суттєвих впливів німецького законодавства насамперед соціальних законів Бісмарка. Таким чином, можна стверджувати, що соціальне законодавство Другої Республіки було одним із найпрогресивніших у тогочасній Європі.

Соціальна реформа Бісмарка неодноразово була об’єктом уваги в різних джерелах, у тому числі й автора цієї розвідки<sup>3</sup>, а саме те, що однією з головних причин проведення соціальної реформи в Німецькій імперії було недопущення соціального невдоволення (“соціалістичного руху”). Саме О. Бісмарк увів систему загальнообов’язкового соціального страхування для працівників промисловості, яка охоплювала забезпечення у зв’язку з хворобою: Закон про медичне страхування або на випадок хвороби (1883 р.),

---

<sup>1</sup> Аджемоглу, Дарон; Робінсон, Джеймс. Чому нації занепадають / Пер. з англ. О. Дем’янчука. Київ: Наш Формат, 2016. С. 196.

<sup>2</sup> Ibid. С. 197.

<sup>3</sup> Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні: монографія. Київ : Ніка-Центр, 2016. С. 128–129.

Закон про страхування від нещасних випадків на виробництві (1884 р.), Закон про пенсійне страхування за віком, інвалідністю та у зв'язку зі втратою працездатності (смерті) (1889 р.). Внески в лікарняні каси та страхові фонди (прообрази сучасних фондів соціального страхування) робили працедавці та працівники. Позитивні результати функціонування німецької системи страхування стали чітко окресленими вже після першого десятиріччя її існування. Крім цього, коли Бісмарк у 1889 р. ввів державні пенсії за віком осіб, які досягли 70 років за наявності страхового 30-річного стажу, при тому, що середня тривалість життя була 45 років. Було передбачено також пенсію за віком особам, які мають 5 років страхового стажу, але зазнали каліцтва на виробництві. Проте у 1916 р. пенсійний вік було знижено для чоловіків до 65-ти років, для жінок – до 60-ти років. В умовах сучасних наукових та псевдонаукових, а радше сказати, політичних дискусій щодо пенсійного віку, то завше хочеться навести досвід Німеччини, який дає чітку столітньої давнини відповідь на поставлене питання.

Пьотр Макаржец виділяє три принципи, на яких ґрунтувалася німецька система соціального страхування: взаємності, примусу, різноманітності вкладів (солідарності). Їх суть полягала у тому, що *взаємність* була пов'язана з виплатою допомоги особам, які сплачують страхові внески і які не належали до жодного професійного страхового фонду. Страхування було *примусове*, тобто роботодавець був зобов'язаний повідомляти про страхування працівника. Диференціація виплат була заснована на тому факті, що платить як працівник, так і роботодавець. У випадку страхування на випадок хвороби працівник від соціального внеску сплачував 2/3 і 1/3 сплачував роботодавець. Щодо пенсійного страхування, то обидві сторони сплачували в однакових розмірах, натомість страховий внесок від нещасного випадку на виробництві повністю сплачував роботодавець. Сутність *солідарності* полягала в тому, що виплата незалежала від розміру сплачених внесків, для досягнення балансу між сплаченими і виплаченими коштами<sup>1</sup>.

Як зазначає Пьотр Макаржец, австрійське соціальне законодавство, що діяло на території Східної Галичини перебувало під значним впливом пруського, особливо в частині страхування від нещасних випадків на виробництві, яке було таким самим, як і в Пруссії, але здійснювалося на засадах самоврядування територіальних установ соціальної сфери окремих країв. У 1889 р. був створений Департамент страхування від нещасних випадків працівників у Галичині та Буковині у Львові, який мав широку автономію. Як зазначає Даріуш Якубець (*Dariusz Jakubiec*) (*Jakubiec Dariusz, Pierwsze polskie instytucje ubezpieczeń społecznych. Zarys historii i ustroju, Warszawa, 2007*), цей департамент вважають першим польським інститутом страхування. Інший науковець, Вацлав Шуберт (*Wacław Szubert*), доречно зазначає, що в цій установі був підготовлений ґрунт для багатьох рішень, які довели свою

---

<sup>1</sup> Piotr Makarzec. Op. cit. s. 199-200.

цінність і виявилися корисними в розбудові польської системи соціального страхування після відновлення незалежності (*W. Szubert, Stulecie polskich instytucji ubezpieczenia społecznego, Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych, 1989, z. 7, s. 5.*). Пётр Макарежєв констатує, що відновлена Польща зіткнулася з проблемою дисонансу у правовому регулюванні соціальної сфери із високорозвиненим і прогресивним пруським, менш розвиненим, але ефективним австрійським і майже відсутнім російським. З перших років існування Другої Республіки йде робота над новим, єдиним соціально-страховим законодавством, тоді ж польським економістом і у подальшому професором Варшавської школи економіки Едвардом Ліпінським (*Edward Lipiński*) сформульовано постулат прийняття єдиного закону, у якому було зосереджено все соціальне страхування, що сприятиме прозорості, спрощенню адміністрування та його здешевлення (*K. Kąkol, Ubezpieczenia społeczne w Polsce, Łódź, 1950, s. 101*).

Тезу про три види законодавства і фактично різний ступінь їх розвиненості або нерозвиненості констатує і старший викладач кафедри історії права, факультету адміністрації та права Сілезького університету в Катовіцах (*Uniwersytet Śląski w Katowicach*) Войцех Органішак (*Wojciech Organiściak*). Так, говорячи про тоді чинне російське законодавство, автор зазначає, що воно стосувалося тільки невеликої кількості робітників, які працювали на вугільних копальнях Заглемб'є Домбровського (*Zagłębie Dąbrowskie*), де існували Братські каси<sup>1</sup>.

У цьому контексті варто зазначити, що досліджуючи історію соціально-забезпечувального законодавства Російської імперії, зазвичай, автори наголошують на прогресивності правового регулювання в цій сфері саме на території Царства Польського. Однак, якщо порівняти російське законодавство з австрійським чи пруським, то стає очевидним, що перше було найпримітивнішим, що давно доведено у польських джерелах. Це підкреслює значущість цього дослідження, оскільки доводить хибність майже доктринальних висновків провідних радянських та сучасних російських, білоруських, а подекуди й українських науковців, які так і залишилися в полоні радянської парадигми соціального забезпечення. На наше переконання, процеси, які відбуваються сьогодні у сфері соціального захисту, є нічим іншим, як поверненням до свої історичних джерел, що вибудовуються на засадах ринкової економіки.

Загальнообов'язкове пенсійне страхування працівників було запроваджене на території Познанського, Поморського воєводств та Верхній Сілезії. Його здійснювали дві інституції: Крайова страхова компанія в Познані і Страхова компанія на випадок інвалідності в Королівській Гуті (*нині Хожув – автор М.Ш.*). Це пенсійне страхування стосувалося конкретних професійних груп

---

<sup>1</sup> Organiściak W. Prawo ubezpieczeń społecznych II Rzeczypospolitej: (szkic dla celów dydaktycznych) // Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, Z Dziejów Prawa. 2010, T. 3. s. 152.

і зосереджувалося в колишній прусській Пенсійній касі для робітників залізничних колій, Верхньої Сілезії, Малопольщі та Братській гірничій касі Заглемб'є Домбровська, а також Пенсійній касі робітників міста Лодзь.

24 листопада 1927 року Президент Республіки видав указ про страхування працівників розумової праці<sup>1</sup>. Артикул 1 (*стаття – автор М.Ш.*) передбачав, що указ визначає страхування працівників розумової праці: (1) на випадок браку праці (*безробіття – автор М.Ш.*); (2) на випадок нездатності виконувати працю (*втрата працездатності – автор М.Ш.*); (3) на випадок старості (*досягнення пенсійного віку – автор М.Ш.*); (4) на випадок смерті (*втрата годувальника – автор М.Ш.*).

Розділ 2 Указу перераховував осіб, які підлягають обов'язковому страхуванню і звільнення від страхування. Так, арт. 2 говорив, що обов'язковому страхуванню підлягають громадяни Польщі, яким виповнилося 16 років і які не досягли 60-річного віку.

Артикул 3 визначав працівників розумової праці:

(1) особи, які займають адміністративні та наглядові посади, тобто керівники всіх установ, різних господарств, а також інженери, техніки, конструктори й інші працівники таких установ або господарств;

(2) особи, які є вільними художниками без врахування вартості артистичної продукції (художники, співаки, музиканти, скульптори і т. д.);

(3) артистичний персонал театрів, оркестрів, кінотеатрів, радіо, а також музичних та літературних консультантів;

(4) журналісти;

(5) лікарський, дантистичний та ветеринарний персонал, а також кваліфікований допоміжний персонал для лікарів, дантистів, ветеринарів;

(6) особи, які здійснюють забезпечення бюро та канцелярій, а також службовці, які здійснюють рахункову, рисункову та калькуляційну роботу;

(7) телефоністи і телеграфісти;

(8) фармацевти, аптекарі, касири, диспетчери, агітатори, продавці у парфумерних магазинах, комівояжери;

(9) продавці та касири в магазинах і книгарнях, які закінчили 6 класів державної загальної школи або училище, і пройшли відповідну практику;

(10) вчителі та вихователі;

(11) капітани, офіцери, машиністи на кораблях.

Артикул 5 передбачав, що не підлягають обов'язковому страхуванню:

(1) непрацездатні особи (не можуть виконувати свою основну трудову функцію);

(2) особи, що вже отримують певне забезпечення (пенсію чи іншу

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19271060911> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

виплату), проте продовжують працювати, а також якщо їх винагорода не перевищує 40 % від пенсії;

(3) особи, що займаються додатковою діяльністю (яка підлягає страхуванню) і чий дохід є нижчим, ніж за основним місцем роботи (яке не підлягає страхуванню);

(4) постійні працівники державних установ або практиканти, які одночасно працюють на державних підприємствах і заводах, у випадку, якщо розмір пенсії на таких підприємствах і заводах є вищим;

(5) працівники Банку Польщі, Поштової каси ощадності, Аграрного та Господарського банку крайового;

(6) працівники комунальних підприємств і пов'язаних із ними органів місцевого самоврядування;

(7) духовенство, монахи, члени релігійних товариств усі конфесій, а також благодійних організацій, які займаються навчанням, піклуванням про хворих та іншою діяльністю і не отримують доходу від цієї діяльності;

(8) іноземні працівники, дипломати, консули та працівники міжнародних комісій;

(9) учні середніх загальноосвітніх державних шкіл, училищ чи технікумів на час навчання;

(10) тимчасові працівники сценічних і оркестрових підприємств, які не мають постійного місця перебування.

Цікаво, що арт. 6 визначав осіб, які можуть за власною ініціативою бути звільнені від страхування:

(1) студенти державних академічних шкіл або інших вищих шкіл, які визначає Міністр праці і соціальної опіки (*Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej*);

(2) адвокатські апліканти (заявники на свідоцтво адвоката) та кандидати на посаду нотаріуса;

(3) лікарі та ветеринари;

(4) технічний персонал у самозайнятих підприємств (інженери, архітектори, вимірювальники), які мають право здійснювати такі роботи;

(5) обрані члени органів управління юридичних осіб;

(6) духовенство конфесій, що визнаються в країні;

(7) родина (тесть, теща), дід, баба, дружина або чоловік працедавця.

Розмір пенсії обчислювався відповідно до таблиці групи заробітків, так, наприклад, якщо заробітна плата складала від 60 до 90 злотих, то розмір пенсії обчислювався із суми, що складала 60 злотих, якщо від 90 до 120, то із 90 злотих, якщо від 120 до 150, то із 120 злотих і т. д. Найвищою сумою було 720 злотих незалежно від того, наскільки вищою була заробітна плата (арт. 14).

Цікаво, що, незважаючи на загальні положення про види пенсії, в арт. 15 законодавець розмежував їх за суб'єктами: (1) пенсія по інвалідності; (2) пенсія по старості; (3) допомога на лікування; (4) пенсія вдівця; (5) пенсія вдови;

(6) пенсія сироти; (7) одноразова виплата для осіб, які не мають права на інший вид пенсії.

*Пенсія по інвалідності* (арт. 22–23). Цю пенсію призначали особам, які не можуть працювати (втратили працездатність) і не досягли пенсійного віку. До таких непрацездатних осіб належали ті, що втратили працездатність нижче 50 % відсотків. Не мають права на пенсію по інвалідності ті, хто завдав собі каліцтва навмисно, що призвело до втрати працездатності.

*Пенсія за віком* (арт. 24). Цей вид пенсії мали:

(1) чоловіки, які досягли 65-річного віку або набули 480-місячного страхового стажу (40 років) і досягли 60-річного віку.

(2) жінки, які досягли 65-річного віку або набули 420-місячного страхового стажу (35 років) і досягли 55-річного віку.

Пенсія за віком не залежала від стану працездатності та від того, чи особа продовжує працювати.

Тогочасне законодавство передбачало також таку цікаву форму пенсії, як допомогу на лікування в тих випадках, якщо особа вже вичерпала свої можливості, тобто не може отримувати соціальну допомогу в Касі соціального страхування і продовжує залишатися хворою, однак має право на виплати за рахунок Департаменту соціального страхування працівників розумової праці незалежно від таких видів пенсії як по інвалідності та за віком (арт. 25).

Аналізуючи положення польського закону 1927 року, можна резюмувати, що українське законодавство в 2017 р. і досі залишається дуже ліберальним щодо тогочасного. Проте переконані, що повернення в сім'ю європейських народів неминуче поставить питання про конвергенцію національного пенсійного забезпечення з країн-учасниць ЄС не тільки за формою та змістом пенсійного законодавства, але і за розміром пенсій.

Як слушно зауважує доктор габілітований наук правничих, професор Гданського університету, а з 2015 року – заступник Державного секретаря в Міністерстві у справах сім'ї, праці та соціальної політики Польщі Марчін Зеленецькі (*Marcin Zieleniecki*), саме цим законом уперше запроваджується пенсійний вік для працівників розумової праці в польському законодавстві. Загальний пенсійний вік складав 65 років для обох статей, проте він міг змінюватися, якщо в особи був відповідний страховий стаж<sup>1</sup>. Проте, як наголошує доктор наук правничих, професор Ягеллонського університету в Кракові, а з 1997 року – суддя Верховного суду Польщі Барбара де Анкербург-Вагнер (*Barbara Zofia de Ankerburg-Wagner*), у цьому законі ще не закріплено правову конструкцію презумпції непрацездатності (*domniemanie*

---

<sup>1</sup> Zieleniecki M. Ewolucja wieku emerytalnego w ustawodawstwie polskim – perspektywa historyczna / Praca z okazji konferencji naukowej na temat "Wiek emerytalny" (Kazimierz Dolny 4–5 września 2012 r.) przygotowana pod kierunkiem prof. dr. hab. Macieja Żukowskiego i Antoniego Malaki. Kazimierz Dolny, 2012. s. 8.



*inwalidztwa*) в разі досягнення певного (пенсійного) віку<sup>1</sup>. Марчін Зеленецькі також зазначає, що пенсія по інвалідності та за віком є незалежними одна від одної і їх можна розцінити як окремі виплати. Наголошено на тому, що пенсію за віком виплачують незалежно від того, чи може особа продовжувати працювати. У системі пенсійного забезпечення робітників ризик старості не мав самодостатнього характеру. Досягнення пенсійного віку трактувалося як одна із причин втрати працездатності, що було передумовою призначення пенсії по інвалідності<sup>2</sup>.

*Пенсія вдів* (арт. 26). На пенсію вдови мала право дружина застрахованого, який на момент смерті отримував пенсію по інвалідності або за віком. Право на пенсію вдови втрачалося за таких обставин:

(1) якщо смерть застрахованого чоловіка настала раніше, ніж за 6 місяців від одруження, за винятком, якщо смерть настала з причин, які виникли після одруження;

(2) якщо укладання шлюбу було зі застрахованою особою, яка досягла 55-річного віку або на час укладання шлюбу застрахований отримував пенсію по інвалідності чи за віком;

(3) якщо розпочато процедуру розлучення;

(4) розлучення.

*Пенсія вдівців* (арт. 27). Право на пенсію вдівця за своїми умовами тотожне пенсії вдови тільки з тією особливістю, що вдівець повинен бути непрацездатним і перебував на утриманні померлої.

*Пенсія сиріт* (арт. 28–29). Пенсію сиріт отримували діти померлих застрахованих батька чи матері, які не досягли 18-річного віку, або якщо один із батьків отримували пенсію по інвалідності чи за віком.

У випадку, якщо померли двоє із батьків, то виплачується пенсія одного з них, чия пенсія була вища.

Якщо діти після досягнення 18-річного віку визнаються непрацездатними, то вони продовжують отримувати пенсію сиріт до відновлення працездатності.

Діти, які навчаються в державних наукових закладах, мають право отримувати пенсію до їх закінчення, але не довше, ніж вони досягнуть 24-річчя.

Усиновлені діти рівні у правах разом із рідними дітьми, якщо вони були усиновлені щонайменше один рік до смерті застрахованого.

Позашлюбні діти щодо матері мають однакові права, як і рідні, проте щодо батька тільки у випадках:

(1) якщо батьківство було встановлено судом за життя застрахованого або позасудово визнане, і застрахований утримував своїх дітей;

---

<sup>1</sup> Wagner B., *Ewolucja regulacji prawnej ubezpieczeń społecznych [w:] Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, pod red. B. Wagner, Uniwersytet Jagielloński, Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej. Kraków, 1996. s. 12.

<sup>2</sup> Zieleniecki M. *Op. cit.* s. 8–9.

(2) якщо батьківство встановлено судом після смерті застрахованого.

Пасинки, падчерки, внуки й онучки мали право на пенсію сироти, якщо перебували на утриманні застрахованої особи не менше одного року безпосередньо перед втратою працездатності або перед смертю застрахованої особи і за умови, якщо в них не було такого права по батьку чи матері.

У тому випадку, якщо в застрахованих осіб не вистачало відповідних страхових внесків, то замість пенсії у зв'язку із втратою годувальника їм виплачувалася одноразова грошова допомога. Розмір таких виплат затверджував уряд.

Піотр Макажец зазначає, що цей закон увів єдину систему соціального та пенсійного страхування працівників розумової праці за винятком території Верхньої Сілезії (*законодавство, яке діяло ні цій території надавало більш високі гарантії соціального страхування, ніж єдиний закон, тому абсолютна уніфікація відбулася вже у післявоєнний період – автор М.Ш.*). Страхування здійснювали заклади в Познані, Королівській Гуті, Львові та Варшаві. Вони мали статус юридичних осіб, були самостійними в управлінні. Була також створена Асоціація закладів соціального страхування працівників розумової праці, яка координувала й узгоджувала їхню діяльність<sup>1</sup>.

Новим етапом становлення та розвитку системи соціального страхування Другої Республіки стало прийняття Закону про організацію та функціонування інституцій соціального страхування (1930 р.)<sup>2</sup>. Закон повинен був скоротити витрати на соціальне забезпечення, розподілити навантаження між регіонами, уніфікувати законодавство страхування по всій країні, щоби ввести загальну систему соціального страхування. Змінювався і розмір страхового внеску: тепер він становив 5,3 %, з яких 2 % сплачували роботодавці, а 3,3 % – працівники. Проте не були охоплені соціальним страхуванням вчителі, службовці державних адміністрацій, військові пошти, залізничні монополії. Одним із досягнень нового закону була ліквідація правових розбіжностей у різних регіонах. Закон 1930 року зіграв позитивну роль у процесі уніфікації соціального страхування в єдину систему, особливо в частині соціально-страхових внесків та видів соціальних ризиків, а також став фундаментом для подальшого розвитку системи соціального страхування Польщі<sup>3</sup>.

Проте ідеї об'єднати всю соціальну сферу в єдиному законі не вщухали, і 28 березня 1933 року сейм ухвалює закон “Про соціальне страхування”<sup>4</sup>. У польській науковій та публіцистичній літературі нерідко для позначення цього закону використовується термін “Сцаленьова”, тобто єдиний або

<sup>1</sup> Makarzec P. Op. cit., s. 204.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 29 listopada 1930 r. o organizacji i funkcjonowaniu instytucji ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 94, poz. 814).

<sup>3</sup> Makarzec P. Op. cit., s. 205–206.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/Detai1Servlet?id=WDU19330510396> (Dz.U. 1933 nr 51 poz. 396) (дата звернення: 20.02.2018 р.)

об'єднаний ("*Scaleniowa*"). Цей документ умовно можна назвати Кодексом соціального страхування, хоча він і називається законом, проте він об'єднав страхування на випадок хвороби і материнства, у разі втрати працездатності, нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, пенсійного страхування як робітників промислових, так і працівників розумової праці та інших видів втрати працездатності "що б їх не спричинило" ("*wskutek wszelkich przyczyn*"). Цю концепцію єдності соціального законодавства можна було зустріти в тогочасних працях науковців як панівну (S. Płazy, W. Szuberta, Z. Salwy i in.), а перші спроби це зробити на законодавчому рівні були здійснені ще в 1920 р. Міністерством праці та соціальної опіки, яке підготувало проект першого єдиного закону про соціальне страхування.

Безперечно, необхідно провести певну паралель із процесами, що відбувалися в Радянській Україні. Так, у перші роки більшовицької влади була певна "мода" на кодифікацію, був напрацьований проект Кодексу УРСР про соціальне забезпечення (1929 р.), який так і не був втілений у життя.

Як слушно зазначає Антоні Малака (*Antoni Malaka*), до закону 1933 року загальне пенсійне страхування поширювалося тільки на території, що належали Пруссії, та для працівників вугільних регіонів, які були у складі Австро-Угорської монархії, натомість соціально-страхове взагалі було відсутнє на території Центральної та Східної Польщі, що була під протекторатом Російської імперії. Така уніфікація переслідувала й іншу мету – соціально-страхову інтеграцію земель, які понад 100 років розвивалися у складі інших держав. Крім цього, соціальна реформа припала на найглибшу економічну кризу в Польщі 1929–1933 рр.<sup>1</sup>

Подальшим важливим кроком у розбудові системи соціального страхування в Другій Речі Посполитій було прийняття закону, яким створено єдину, центральну державну інституцію "Заклад соціального страхування" у 1934 р. (*Zakład Ubezpieczeń Społecznych – ZUS*) (ця інституція діє і сьогодні – автор М.Ш.) (далі – ЗУС), яка об'єднала п'ять страхових фондів. Це була юридична особа публічного права, центральний офіс якої знаходився у Варшаві, а регіональні представництва – у Жожеві, Кракові, Львові, Лодзі та Познані<sup>2</sup>.

Таким чином, 24 жовтня 1934 р. у Польщі створено 5 спеціалізованих фондів під керівництвом однієї установи – ЗУС: (1) Фонд соціального страхування на випадок браку праці (безробіття) і хвороб працівників розумової праці; (2) Фонд соціального страхування в разі нещасного випадку та професійного захворювання; (3) Фонд пенсійного страхування робітників;

---

<sup>1</sup> Malaka A. Ustawa scaleniowa – okoliczności jej uchwalenia i znaczenie dla rozwoju ubezpieczenia społecznego. Praca przygotowana z okazji konferencji naukowej na temat "Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym" (Wrocław 4–5 kwietnia 2013 r.), Poligrafia ZUS Warszawa, 2013. s. 13–15.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, (Dz. U. Nr 95, poz. 855).

(4) Фонд соціального страхування працівників розумової праці; (5) Фонд соціального страхування на випадок хвороби та материнства. Фактично, можна висновкувати, що відбулася монополізація сфери соціального страхування, оскільки законом були ліквідовані приватні Лікарняні каси й інші приватні форми соціального страхування. Легалізацію такої монополії обґрунтовувано благородною метою захисту працівників від недобросовісних та неефективних приватних страхових компаній. Окремо варто звернути увагу, що для сьогодення притаманна тенденція до зменшення кількості фондів соціального страхування в Україні, їх злиття.

Наглядова рада ЗУС формувалася із  $\frac{1}{2}$  членів – представників застрахованих,  $\frac{1}{4}$  – представники уряду Польщі,  $\frac{1}{4}$  – представники працедавців. На той час ЗУС є найновішою та найефективнішою установою соціального страхування в Європі. Перед Другою світовою війною, у 1938 р., бюджет ЗУС складав 1,5 млрд злотих, а долар США на той час коштував 5 злотих, тобто бюджет відповідав 300 млн доларів США, що було нечуваним досі. Час від часу держава використовувала ці кошти для покриття дефіциту державного та місцевого бюджетів, що завжди піддавалося гострій критиці.

Знаковість створення ЗУС підтверджено тим фактом, що в 2013 р. у Польщі відбулося масштабне святкування 80-річчя заснування цієї інституції, зокрема проведено дві наукові конференції: “Соціальне страхування – минуле та сьогодення. До 80-річчя прийняття закону про соціальне страхування” у Вроцлаві 4–5 квітня 2013 р. (*“Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym”*, Wrocław, 4–5 kwietnia 2013 r.) та “Поширення знань та освіта про соціальне страхування” у Кракові 23 червня 2013 р. (*“Upowszechnianie wiedzy i edukacja w zakresie ubezpieczeń społecznych”*, Krakow, 24 czerwca 2013 r.). Уваги читача заслуговує також монографія “Соціальне страхування в процесі змін: 80 років Закладу соціального страхування”<sup>1</sup>.

Як зауважує Войцех Органіщак, окрім єдиного закону, який регулював соціальне страхування, у міжвоєнній Польщі було прийнято близько 100 актів, які у тій чи тій частині регулювали соціальну сферу. Більше того, автор наголошує, що вони мали характер новаторських і аж ніяк не відрізнялися від провідних правових актів у соціальній сфері міжвоєнної Європи<sup>2</sup>.

Закон “Про соціальне страхування”<sup>3</sup> від 28 березня 1933 року, будучи умовним кодексом у цій сфері, охоплював більшість правових норм тогочасного соціального законодавства. Таким чином, можна говорити про одну з перших у Європі кодифікацій соціального права, хоча і за формою кодексом цей закон так і не став. Цікавим є той факт, що Закон прийнятий і підписаний

<sup>1</sup> Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych / Red. naukowa Kazimierz W. Frieske Edward Przychodaj, Warszawa, 2014. 361 s.

<sup>2</sup> Wojciech Organicki. Op. cit. s. 160.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/De tailsServlet?id=WDU19330510396> (Dz.U. 1933 nr 51 poz. 396) (дата звернення: 20.02.2018 р.)

за президенства Ігнація Мосьціцького (*Ignacy Mościcki*) (1926 –1939), який із 1925 року по 1926 рік був ректором Львівської політехніки.

Закон складався із X частин та 320 статей (артикулів):

I частина – “Сфера поширення страхування”, яка включала: розділ 1 – вступні положення; розділ 2 – обов’язок страхування; розділ 3 – контроль за страхуванням та добровільне страхування; розділ 4 – обчислення заробітків;

II частина – “Організація страхування”, яка включала: розділ 1 – загальні положення; розділ 2 – соціальне страхування; розділ 3 – заклади та представництва соціального страхування; розділ 4 – спеціальні інституції;

III частина – “Виплати”, яка включала: розділ 1 – пільги, що виплачуються в соціальному страхуванні; розділ 2 – виплати, що виплачуються закладами соціального страхування від нещасних випадків на виробництві або пенсії, що виплачуються закладами пенсійного забезпечення робітників; розділ 3 – пільги, що виплачуються робітникам, які зайняті у сільському господарстві; розділ 4 – незаконне отримання пільг, нарахувань;

IV частина – “Внески”;

V частина – “Приписи майнові та фінансові”, яка включала: розділ 1 – соціальне страхування; розділ 2 – заклади та представництва страхування; розділ 3 – доплати з державної скарбниці;

VI частина – “Нагляд”;

VII частина – “Розгляд спорів”;

VIII частина – “Приписи щодо відповідальності”;

IX частина – “Загальні приписи”, яка включала: розділ 1 – звільнення від податків і зборів; розділ 2 – допомога влади державної та комунальної (місцевої); розділ 3 – листи, доставка, строки; розділ 4 – повторний перегляд судових рішень; розділ 5 – недійсність умов, які є суперечливими в законі; розділ 6 – співвідношення прав, які особа набула на різних правових основах;

X частина – “Приписи перехідні та застосовчі”.

Хоча закон і був єдиним, але виділяв окремо виплати, що пов’язані із: (1) нещасними випадками на виробництві та професійним захворюванням, зокрема: (а) пенсію у зв’язку з нещасним випадком; (б) доплати до пенсії у зв’язку з нещасним випадком; (в) пенсію вдови особи, яка загинула на виробництві; (г) пенсію сироти особи, яка загинула на виробництві; (ґ) пенсію іншим членам сім’ї особи, яка загинула на виробництві; (д) одноразову посмертну виплату; (е) лікування та допомогу в натурі (арт. 134) та на випадок загального соціального страхування; (2) виплати на випадок втрати працездатності або смерті, які включали: (а) пенсію по інвалідності; (б) пенсію вдови інваліда (*пенсія у зв’язку із втратою годувальника виплачувалася тільки тим особам, померлі чоловіки яких були інвалідами і отримували пенсію по інвалідності – автор М.Ш.*); (в) пенсію сироти інваліда; (г) доплати до пенсій; (ґ) одноразову посмертну виплату; (д) лікування та допомогу в

натурі (арт. 135). Однак для цього монографічного дослідження найбільший інтерес складає загальне, а не спеціальне пенсійне забезпечення, на чому, власне, і була зосереджена подальша увага.

Як слушно зазначає Марчін Зеленецькі, закон “Сцаленьова” містив спеціальні норми, які були прописані для працівників вугільної та металургійної галузей промисловості. Наведене дає можливість вченому висновкувати, що такі положення закону 1933 року можна трактувати як прообраз спеціальних пенсійних прав робітників, що з’являться у повоєнному законодавстві, які працюють в особливо важких та шкідливих умовах праці<sup>1</sup>.

Право на пенсію по інвалідності мала особа (п. 1 арт. 153):

(1) яка через хворобу або інвалідність (фізіологічну або розумову), що медично підтверджена, є непрацездатною й об’єктивно неспроможна заробити більше ніж 1/3 середньої заробітної плати в місцевості проживання такої особи. Для отримання пенсії по інвалідності необхідно мати 600 тижнів страхового стажу (*12,5 років – автор М.Ш.*), із яких 50 тижнів повинні припадати на останні 4 роки зайнятості перед інвалідністю (пп. 1 та 2 арт. 154);

(2) яка досягла 65-річного віку, або особа, що досягла 60-річного віку, але набула страхового стажу 750 тижнів (*понад 15 років – автор М.Ш.*) (п. 3 арт. 154).

Цікавим для сучасного дослідника є той факт, що пенсія за віком була нічим іншим, як різновидом пенсії по інвалідності, про що вже частково згадувалося вище. Саме це дає відповідь на питання про походження концепції щодо презумпції непрацездатності, яка вперше знайшла своє закріплення в законі 1933 року. Йдеться про те, що старість розглядалася саме з фізіологічного, а не соціального боку і розцінювалася як втрата працездатності. Суть цієї концепції зводиться до того, що інвалідність як юридично оформлений медичний факт необхідно підтверджувати, натомість старість (досягнення 65 років для обох статей) *a priori* визнається умовною інвалідністю (втратою працездатності), яку доводити немає необхідності.

*Nota Bene!* Аналізуючи Закон 1933 року і використовуючи термін “пенсія по інвалідності”, її необхідно розуміти в широкому сенсі, тобто як таку, що включає пенсію за віком.

Пенсія по інвалідності складалася із суми загальної та індивідуальної (арт. 156). Загальна сума була однаковою для всіх пенсіонерів і виплачувалася тим, кого у поточному році визнано інвалідом. Загальна сума визначалася Радою Міністрів і могла коливатися від 10 % до 16 % від заробітку.

Індивідуальна частина пенсії (п. 8 арт. 156) по інвалідності безпосередньо залежала від наявного страхового стажу та середньомісячного розміру заробітної плати застрахованої особи. Так, (1) в осіб, які були застраховані

---

<sup>1</sup> Zieleniecki M., Emerytura pomostowa w nowym systemie emerytalnym, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 2011. s. 35.

416 тижнів (понад 8 років – автор М.Ш.), індивідуальна частина складала 10 % від середньомісячного заробітку, (2) в осіб, які були застраховані понад 416 тижнів, за кожні 52 тижні (понад 1 рік – автор М.Ш.) індивідуальна частина збільшувалася на 0,5 % середньомісячного заробітку, (3) в осіб, які були застраховані понад 832 тижні, за кожні 52 тижні індивідуальна частина збільшувалася на 1,0 % середньомісячного заробітку, (4) в осіб, які були застраховані понад 1248 тижні, за кожні 52 тижні індивідуальна частина збільшувалася на 1,5 % середньомісячного заробітку, (5) в осіб, які були застраховані понад 1872 тижні (39 років – автор М.Ш.), індивідуальна сума складала 40 % середньомісячного заробітку.

Пунктом 10 арт. 156 встановлювалося також, що пенсія не може перевищувати 80 % середньомісячного заробітку. Цікаво, що багато різних аналогій можна проводити з чинним законодавством України, яке сьогодні також передбачає максимальний розмір пенсії.

Право на пенсію вдови пенсіонера (арт. 158) мала дружина померлого, який отримував пенсію по інвалідності або мав на неї право в разі настання інвалідності, яка перебувала на його утриманні та досягла 60 років або яка досягла 50-ти років та була непрацездатною.

Право на пенсію вдівця (арт. 159) мали чоловіки, до яких ставилися такі ж вимоги, як і до дружини померлого, за додаткової умови, що вдівець повністю перебував на утриманні.

Розмір пенсії вдови чи вдівця складав половину пенсії померлого або пенсії, яку він міг би отримувати на день смерті (арт. 160).

Пенсія сиріт (арт. 161). Право на пенсію сиріт мають діти, один із батьків яких помер і був пенсіонером або мав право на пенсію. Вимоги до дітей були майже такі ж, як і в Законі 1927 року, про який йшлося вище, винятком було те, що пенсію сироти могли отримувати хлопці, які не досягли 17-ти років, та дівчата до 18-річного віку, за умови, якщо один із батьків отримували пенсію по інвалідності чи за віком.

У випадку, якщо померли двоє із батьків, то виплачується пенсія одного з них, яка була вища.

Якщо діти після досягнення хлопці 17-ти років, а дівчата 18-річного віку визнаються непрацездатними, то вони продовжують отримувати пенсію сиріт до відновлення працездатності.

Діти, які навчалися в державних наукових закладах, мали право отримувати пенсію до закінчення навчання, але не довше, ніж вони досягнуть 24-річчя.

Усиновлені діти рівні у правах разом із рідними дітьми, якщо вони були усиновлені щонайменше один рік до смерті застрахованого.

Цікавою новелою було те, що п. 4 статті 145 вказував, що заміжні дочки не мали права на пенсію сироти.

Розмір пенсії сироти складав 1/5 пенсії померлого (арт. 162), проте якщо вдова (мати сиріт) не отримує пенсії вдови, а також у випадку смерті

обох батьків, то розмір пенсії сиріт збільшується на 15 % пенсії померлої особи.

Членам родини (вдова/вдівець та діти), які залишилися після померлого, виплачувалася одноразова грошова виплата у розмірі місячної середньої заробітної плати, але не менше, ніж 75 злотих (арт. 166).

Таким чином, можна зробити кілька важливих підсумків.

На території України в ХХ ст. діяли законодавства у сфері соціального захисту чотирьох держав, не беручи до уваги законодавство сучасної України. До них можна віднести законодавство Австро-Угорської монархії та Російської імперії, пізніше – законодавство Другої Речі Посполитої Польської та Радянського Союзу. Вперше в науковий обіг України введено результати історико-правового дослідження пенсійного забезпечення міжвоєнної Польщі (1918–1939 рр.), а саме те, яке діяло на території Східної Галичини та Волині.

Важливим аспектом для вивчення історії пенсійного забезпечення Польщі є те, що після 1918 року ця країна майже повністю прийняла пруське законодавство в соціальній сфері як найефективніше і найдовершеніше для свого часу. Йдеться про те, що територія тогочасної Польщі складалася із різних частин трьох імперій (Німецької, Австро-Угорської та Російської), у яких законодавство було різним. Першість належала пруському, або ж бісмарківському законодавству, його вплив зазнавало й австро-угорське. Що стосується законодавства Царства Польського, яке було під протекторатом Російської імперії та було найменш розвиненим, мало примітивні форми та поширювалося тільки на гірників. Отже, можна зробити висновок, що до 1939 року на території Західної України діяло одне із найпрогресивніших соціально-страхових законодавств Європи, яке умовно можна *необісмарківське законодавство*, що згодом було знищене радянською владою. Не можна оминати увагою бажання і досягнення єдності та цілісності міжвоєнної системи соціального страхування: як у сенсі прийняття єдиного закону, який охопив усі форми соціального захисту і фактично був кодексом соціального страхування, так і в сенсі організаційних форм, а саме створення єдиного Закладу соціального страхування, який об'єднав усі раніше діючі автономні фонди соціального страхування. У цьому контексті сучасній українській системі соціального захисту загалом і пенсійному забезпеченню зокрема бракує і першого, і другого. Про кодифікацію пенсійного законодавства окремо чи соціального в цілому і написано, і сказано багато, тому не зупинятимемось на цьому. В частині об'єднання всіх фондів соціального страхування в одній організації, на жаль, Україна пішла шляхом диференціації таких фондів, з надією на їх більш ефективну роботу. Як показав досвід, ці сподівання виявилися марними, і вже сьогодні запущені процеси дедиференціації або об'єднання фондів.

В українському суспільстві сьогодні не вщухають дискусії щодо підняття пенсійного віку, однакового пенсійного віку для обох статей та тривалості



страхового стажу. У цьому сенсі закони 1927 та 1933 років могли би слугувати хорошим прикладом того, що соціалістичні форми в соціальній сфері можуть призвести тільки до бідності та злиднів, і тільки ринкові механізми можуть забезпечити достойну виплату під час досягнення пенсійного віку. Окремо необхідно нагадати про те, що принцип презумпції непрацездатності у польському законодавстві з'явився ще в 1933 р., а в Україні в ХХІ столітті і досі старість розглядається не як втрата працездатності, а як соціальний статус, що є абсурдом для будь-якої системи пенсійного страхування. Йдеться перш за все про те, що особи, які досягають пенсійного віку, працездатність не втрачають і продовжують працювати, натомість сама ідея пенсії за віком як різновиду пенсії по інвалідності, про що вже йшлося, такої можливості не передбачає.

Актуальними для сучасного українського пенсійного законодавства в частині пенсійного забезпечення у зв'язку із втратою годувальника є умова, за якою втрачається право на отримання цього виду пенсії, а саме заміжжя доньки померлого, про що автор згадував у своїй іншій праці.

Загалом аналізуючи новочасне українське пенсійне законодавство та законодавство, що діяло на території України, приходимо до висновку, що Україна не напрацьовує чогось нового та прогресивного, а тільки повертається до свого коріння: до того, з чого починала на початку ХХ сторіччя, до приватно-правових форм у пенсійному забезпеченні, до об'єктивного пенсійного віку та страхового стажу, до тих засад розвитку та функціонування соціальної сфери, які були зруйновані радянською владою. На жаль, як на рівні теоретичних пошуків, так і на рівні законотворців нерідко можна зустріти соціалістичну демагогію, яка гальмує розвиток системи соціального страхування на засадах ринкової економіки.

#### **I.IV Особливості пенсійного забезпечення в Україні в умовах воєнного комунізму та НЕПу, його дискримінаційні сутність (міжвоєнний радянський період)**

Розвиток пенсійного забезпечення в Україні у період становлення радянської влади ознаменувався формуванням абсолютно нової пенсійної системи, адже більшовикам надзвичайно важливо було декларувати заходи, спрямовані на захист та підтримку усіх без винятку трудящих, військовослужбовців й збіднілого селянства, так як основною метою тогочасної влади було належне сприйняття суспільством їхньої державної політики. Як стверджував В.Г. Шарпаций, сам факт проголошення державою пенсійного забезпечення населення виконував дві важливі функції: стабілізації суспільного миру і формування у свідомості широких мас лояльного ставлення до радянської політичної системи влади<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Шарпаций В.Г. Соціальне забезпечення в УРСР (20–30-ті роки). Київ : Ніка-Центр, 2006. С. 219.

Однак, політика радянської влади була далека від проголошених декларативних гасел, відтак це негативно впливало на соціальне забезпечення суспільства загалом, і на пенсійне забезпечення, зокрема. Урядом УСРР, майже протягом двох років з моменту створення радянської держави, не було вжито будь-яких мір щодо врегулювання питань в сфері пенсійного забезпечення. На відміну від УСРР в РСФРР вже були перші спроби передбачити на нормативному, загальнодержавному рівні пенсійне забезпечення різних соціальних верств населення залежно від класової приналежності. І уже 31 жовтня 1918 року на території РСФРР було прийнято Положення про соціальне забезпечення трудящих<sup>1</sup>, яке на території УСРР вводилося в дію з 27 січня 1920 року.

Одним із визначених в Положенні видів соціального забезпечення були пенсії внаслідок постійної втрати працездатності через каліцтво, хворобу та старість, тобто інвалідність і старість не розглядались як самостійні ризики. Більш того, важливий був факт постійності, тобто як зазначає Г.В. Татаренко у той час соціальне забезпечення людей похилого віку будувалося не на підставі врахування віку, а на підставі втрати працездатності і настання інвалідності, виходячи з принципу «фарисейська пошана до сивини і зморшок – жарт, чужий пролетарській моралі. Якщо ти старий і здатний ще до праці – працюй. А позбувся працездатності – одержуй пенсію»<sup>2</sup>. Отож, пенсії по старості та по інвалідності були об'єднані у єдину групу пенсій «у разі постійної втрати працездатності». Пенсії по втраті годувальника взагалі не передбачались.

На думку Н.П. Коробенко саме це Положення заклало основу більш системного правового регулювання відносин у сфері пенсійного забезпечення та стало першим радянським кодифікованим актом у галузі соціального забезпечення<sup>3</sup>. Така позиція є дискусійною, адже кодифікація, як форма систематизації законодавства, перш за все, спрямована на узгодженість та системність правових норм; з її допомогою усуваються прогалини, розбіжності й суперечності, і саме головне, вона носить узагальнюючий характер у певній сфері суспільних відносин. Однак після прийняття цього Положення, більшовицьким урядом було прийнято чималу кількість нормативно-правових актів в сфері пенсійного забезпечення, які сприяли безсистемності, неузгодженості та розпорошеності пенсійного законодавства.

Не дивлячись на те, що норми цього Положення юридично поширювались на усіх без виключення осіб, які працювали, в тому числі і на селянство, загальне невдоволення селян більшовицькою політикою продовжувалось,

---

<sup>1</sup> О социальном обеспечении трудящихся : Декрет Совнаркома от 31.10.1918 г. № 906 // СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906.

<sup>2</sup> Татаренко Г.В. Договірне регулювання пенсійного забезпечення в Україні : монографія. Луганськ : Вид-во «Література», 2011. С. 19.

<sup>3</sup> Коробенко Н.П. Пенсійне забезпечення по інвалідності в солідарній пенсійній системі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2010. С. 17.

оскільки в умовах воєнного комунізму селянин повинен був віддавати державі увесь продукт свого виробництва, а держава зобов'язувалась залишити йому тільки необхідну для життя норму, яку вона повинна була гарантувати, але фактично, в більшій мірі соціальна підтримка надавалась тим верствам населення, які становили опору комуністичного режиму, а це був робітничий клас, і аж ніяк не селянство.

Варто зазначити, що вже через кілька років працюючі селяни взагалі були позбавлені права на соціальне забезпечення. 5 вересня 1922 року М.О. Мілютин у своїй доповіді на Першій Всеросійській нараді стосовно соціального страхування зазначив: «Коли ми в 1917–1918 роках намагалися провести страхування селянства, ми зробили помилку. Безглуздо нав'язувати зараз селу, де ми маємо особливі умови, особливий побут, організаційні форми, які зручні і доцільні для заводів і фабрик»<sup>1</sup>. Хоча, на наш погляд, це не була основна причина, яка змусила тодішню владу піти на такий крок. З цього приводу, І.В. Гушін зазначає, що однакові норми і форми забезпечення для селян, робітників і службовців не виправдали себе, так як законодавство про соціальне забезпечення в той період значно випереджало економічні можливості молодої Радянської держави і не було достатньо пов'язано з економічним життям країни. Тому селяни перестали забезпечуватися із соціального страхування<sup>2</sup>. Таким чином, комуністична влада офіційно здійснила перші кроки до дискримінації селян, як одного із соціальних прошарків населення радянської держави, позбавивши їх права на соціальне забезпечення, в тому числі й на пенсійне.

Першими ж офіційними документами, які були прийняті на території тодішньої УРСР в сфері пенсійного забезпечення були Декрет РНК УСРР «Про передання пенсійних відділень у підпорядкування Народного Комісаріату Соціального Забезпечення» від 28 лютого 1919 року та Декрет РНК УСРР від 16 квітня 1919 року «Про врегулювання пенсійної справи»<sup>3</sup>. Саме в змісті останнього передбачалось пенсійне забезпечення для інвалідів, вдів та сиріт. Старість, як вбачається за прикладом вище згадуваного положення РСФРР «Про соціальне забезпечення трудящих», також не визнавалась окремою підставою пенсійного забезпечення, а була однією із причин отримання «інвалідної пенсії».

Зауважимо, що в подальшому зміст нормативно-правових актів стосовно пенсійного забезпечення суттєво не відрізнявся від актів прийнятих в РСФРР, що перш за все, було пов'язано з підпорядкуванням України радянській

---

<sup>1</sup> Мілютин Н.А. Итоги и перспективы социального страхования. Доклад на Первом Всероссийском совещании по социальному страхованию 5 сентября 1922 года. Москва. 1922. С. 18.

<sup>2</sup> Гушин И.В. Право членов колхоза на пенсию. Москва : Юридическая литература, 1972. С. 9.

<sup>3</sup> Про врегулювання пенсійної справи : Декрет РНК УСРР від 16.04.1919 р. № 25 // СУ УСРР. 1919. № 37. Ст. 453.

Росії. А після того, як в 1924 році була прийнята перша Конституція СРСР та утворені загальносоюзні органи, подальше законодавство, зокрема і те, яке стосувалось пенсійного забезпечення, розвивалась вже не як республіканське, а як загальносоюзне. Так, свого часу Є.І. Астрахан стверджував, що в міру подальшого розвитку народного господарства, зміцнення фінансів соціального страхування, і вирівнювання цін на предмети споживання в різних місцевостях СРСР норми пенсійного забезпечення ставали все більш централізованими. Зменшення або збільшення пенсій стало допускатися тільки з дозволу Центрального управління соціального страхування Наркомупраці СРСР<sup>1</sup>. Отож, до відання СРСР в особі його вищих органів державної влади і управління належало забезпечення єдності законодавчого регулювання на всій території СРСР, встановлення основ законодавства Союзу РСР і союзних республік; проведення єдиної соціально-економічної політики<sup>2</sup>.

Повертаючись до періоду зародження пенсійної системи в радянській Україні, необхідно констатувати той факт, що проголосивши рівне право усіх на пенсійне забезпечення, було виділено окремі категорії населення, які не просто не мали права на пенсію, вони позбавлялись такого права взагалі. Важливим підтвердженням цього факту є прийняття першої Конституції УСРР. Саме Конституція УСРР 1919 року<sup>3</sup>, сповідуючи класовий підхід у визначенні правового положення населення, відкидала принцип рівності громадян держави. У першому розділі Конституції «Загальні положення» визначалися основні завдання диктатури пролетаріату – здійснення переходу від буржуазного ладу до соціалізму шляхом проведення революційних перетворень і придушення контрреволюційних намірів з боку заможних класів. Отож, не мали права на пенсію колишні поміщики, фабриканти, заводчики, офіцери білої армії, працівники поліції, вищі чиновники, позбавлені виборчих прав та ін. Тим, хто займав керівні посади за царського або білого уряду, але не був позбавлений виборчих прав, служба на цих посадах не зараховувалась до стажу для призначення пенсії<sup>4</sup>.

Також 11 липня 1919 року було видане розпорядження НКЗС № 141 відповідно до якого пенсії позбавлялись церковнослужителі, теологи, службовці духовних відомств. Такі дії чиновників були пов'язані, перш за все, з тим, що радянська влада заперечувала релігію та вела атеїстичну політику. Більшовики вважали, що релігія несумісна з марксистською політико-правовою

---

<sup>1</sup> Астрахан Е.И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. Москва : Юридическая литература, 1971. С. 62.

<sup>2</sup> Поставалова Т.А. Особенности координации законодательства по социальному обеспечению в Содружестве Независимых Государств // Право. бу. 2012. 3 (17). С. 183.

<sup>3</sup> Конституция УССР : Закон от 10.03.1919 г. URL : <http://xn--p1abag.xn--p1ai/konstitutsiya-ussr/3-konstitutsiya-ukrainskoj-ssr-1919-goda.html>.

<sup>4</sup> Оклеј І.В. Правове регулювання пенсійного забезпечення та надання соціальних послуг в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків. 2008. С. 21.

ідеологією, тому всіма можливими способами намагались її викоринити, отож попередньо за півроку до видання вищезазначеного розпорядження НКЗС, а точніше 22 січня 1919 року був виданий Декрет Тимчасового робітничо-селянського уряду України «Про відокремлення церкви від держави і школи від церкви»<sup>1</sup>, який став поштовхом для позбавлення представників релігії права на пенсію.

Таким чином, радянська держава того часу надавала пенсії невластиву їй функцію, а саме функцію покарання, каральну за попередню діяльність або за переконання<sup>2</sup>. У зв'язку з веденням такої дискримінаційної політики, можливості отримати пенсію позбавлялась величезна кількість осіб, які відносились до привілейованих верст суспільства та перешкоджали будувати соціалізм (комунізм) в державі.

На початку 20-х років все частіше представники радянської влади вели мову про важке економічне становище та неможливість успішно розвивати економіку країни, оскільки усі видатки щодо соціального забезпечення фінансувались з бюджету держави, тому весною 1921 року був проголошений курс на нову економічну політику, сутність якої полягала у відновленні народного господарства та розвитку системи соціального страхування. Отже, якщо в період військового комунізму соціальне страхування оголошувалося інститутом буржуазного права, прихованою формою експлуатації і на порядок денний виносились принципи соціального забезпечення, то в період нової економічної політики уряд повернувся до системи соціального страхування, адже орієнтація на великий реалізм привела до відмови від ультрарадикальних і утопічних ідей періоду військового комунізму<sup>3</sup>.

10 грудня 1921 року РНК УСРР було видане Положення про соціальне забезпечення робітників і службовців на випадок тимчасової і постійної втрати працездатності і членів їх сімей на випадок смерті годувальника. Саме цей нормативно-правовий акт заклав основні принципи радянського пенсійного страхування та визначив напрямки його розвитку, однак його норми поширювались лише на осіб з інвалідністю, які отримали травми на виробництві та на близьких родичів осіб, які померли при виконанні трудових обов'язків – так радянська влада вкотре проявляла увагу до важливих категорій громадян, зокрема до працюючих робітників та службовців, всіма силами намагаючись підняти економіку країни та розвинути різні галузі промисловості.

Відповідно до цього Положення розмір пенсій по інвалідності залежав

---

<sup>1</sup> Про відокремлення церкви від держави і школи від церкви : Декрет Тимчасового робітничо-селянського уряду України від 22.01.1919 р. № 2 URL :<http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/40227/05-Documet2.pdf?sequence=1>

<sup>2</sup> Шуμιло М.М. Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців : монографія Київ : Ніка-Центр, 2010. С. 52.

<sup>3</sup> Советская социальная политика 1920–1930-х годов: идеология и повседневность / под редакцией П. Романова и Е. Ярской-Смирновой. Москва: ООО «Вариант», ЦСПГИ, 2007. С. 34.

від ступеня втрати працездатності та визначеної для особи групи інвалідності. Зокрема, для інвалідів I групи пенсія встановлювалась в розмірі середнього для даної місцевості заробітку; для інвалідів II групи, які на 60 відсотків та більше позбавилися працездатності – три четверти середнього заробітку; для інвалідів III групи, які втратили працездатність від 45 до 59 відсотків, – половина середнього заробітку; для інвалідів IV групи, котрі позбавилися її від 30 до 44 відсотка, – одна третя заробітку та для інвалідів V групи, працездатність яких зменшилася від 15 до 29 відсотків, – до одної четвертої середнього заробітку.

Окрім того передбачались пенсії у разі втрати годувальника, які могли призначатись лише непрацездатним та малолітнім членам сім'ї, а також близьким родичам, що знаходились на утриманні померлого. Розмір пенсії на одного члена родини становив 30 відсотків середнього заробітку для даної місцевості заробітку; на двох – 40 відсотків, на трьох і більше – 50 відсотків середнього заробітку. Отож, розмір такої пенсії диференціювався залежно від кількості осіб, які були на утриманні померлого.

Пенсії по старості так і не передбачались. Таке обмеження було викликано не принциповими міркуваннями, а відсутністю економічних можливостей в радянської держави. В тезах про соціальне страхування, затверджених ЦК РКП (б) 4 вересня 1922 року, вказувалося, що важке економічне становище країни диктує уряду деякі обмеження в проведенні соціального страхування і що «Радянський уряд змушений... тимчасово відмовитися від страхування старості... Тільки з відродженням промисловості та зміцненням господарської міцї пролетарської республіки вдасться ці недоліки усунути»<sup>1</sup>.

О.А. Мельничук, досліджуючи зародження та розвиток організаційно-правових основ пенсійного страхування, зазначав, що все-таки в 20-х роках серед інвалідів найбільшу групу становили особи, інвалідність яких наступила через загальне захворювання та старість. Інваліди праці через загальне захворювання, залежно від ступеня втрати працездатності, поділялись на три групи. Також науковець звертає увагу на той факт, що упродовж 20-х років частки інвалідів перших двох груп суттєво зменшились за рахунок збільшення кількості інвалідів III групи. Таке явище було пов'язане із необхідністю зменшення витрат страхових органів на виплату пенсій інвалідам та необхідністю залучення інвалідів III групи до праці<sup>2</sup>.

23 березня 1923 року було видане Розпорядження ГУСС УСРР, яким визначались розміри пенсій по інвалідності внаслідок загального захворювання, зокрема для інвалідів I групи – в розмірі двох третіх середнього заробітку для даної місцевості; для інвалідів II групи – чотири дев'ятих середнього

---

<sup>1</sup> Азарова Е.Г. Проблемы равноправия женщины и мужчины в социальном обеспечении в СССР. Москва : Наука, 1989. С. 100.

<sup>2</sup> Мельничук О.А. Соціальне страхування в радянській Україні (20–30-ті рр. XX ст.). Вінниця : «Едельвейс і К», 2009. С. 306.

заробітку, для інвалідів III групи – одна третя середнього заробітку. Дещо вищими були розміри пенсій по інвалідності через трудове каліцтво та професійне захворювання. Інваліди I групи отримували пенсію у розмірі середнього заробітку для даної місцевості, інваліди II групи – дві третіх середнього заробітку, інваліди III групи – у розмірі половини середнього заробітку<sup>1</sup>. Варто зазначити, що такі чергові новації в сфері пенсійного страхування, були неефективними та не могли забезпечити нормальний рівень життя пенсіонерів, оскільки розміри цих пенсій були надзвичайно мізерними.

28 серпня 1925 року ЦВК і РНК СРСР затвердили перший загальносоюзний нормативно-правовий акт в сфері пенсійного страхування – Положення про забезпечення в порядку соціального страхування інвалідів праці та членів сімей, померлих або безвісно відсутніх застрахованих та інвалідів праці<sup>2</sup>. Це Положення не тільки мало всеохоплюючу юридичну силу на території Радянського Союзу, а ще й, як зазначає Є.І. Астрахан, закріпило для пенсіонерів дуже важливу правову гарантію – таку як призначення пенсії з дня подачі заяви в орган соціального страхування (а не з дня винесення рішення про призначення пенсії). Ця гарантія, на думку науковця, була особливо важливою для випадків, коли від заявника вимагалась надання будь-якого додаткового документу або коли рішення про відмову в пенсії оскаржувалось і в результаті пенсія призначалась<sup>3</sup>.

Відповідно до цього Положення правом на забезпечення по інвалідності в порядку соціального страхування користувалися всі робітники і службовці в разі втрати працездатності – внаслідок каліцтва або захворювання та внаслідок старості. Право на забезпечення в разі старості передбачалось за умови якщо особа, яка втратила працездатність перебувала у віці не менше 50 років і якщо вона пропрацювала за наймом не менше 8 років, тобто хоч Положення знову ж таки не відокремлювало старість як окремий соціальний ризик, але визначало особливі підстави отримання пенсії по інвалідності внаслідок старості – вік та стаж. Окрім того, у разі смерті або безвісної відсутності годувальника підлягали забезпеченню члени сімей, які не мали достатніх коштів для існування і знаходилися на утриманні застрахованих і інвалідів праці.

Дещо пізніше 14 березня 1928 року вищезазначене Положення було замінено на інше Положення про забезпечення в порядку соціального страхування на випадок інвалідності і на випадок втрати годувальника.

Більше того, саме на початку 1928 року було вперше введено пенсійне

---

<sup>1</sup> Там само. С. 303–304.

<sup>2</sup> Об утверждении положения об обеспечении в порядке социального страхования инвалидов труда и членов семейств умерших или безвестно отсутствующих застрахованных и инвалидов труда: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 28.08.1925 г. URL : <http://pravo.lievonevsky.org/baza/soviet/sssrf6842.htm>.

<sup>3</sup> Астрахан Е.И. Цит. работа. С. 100.

забезпечення по старості для робітників підприємств текстильної промисловості. Пенсії по старості призначалися з досягненням чоловіками 60 років, а жінками – 55 років за наявності 25-річного виробничого стажу. Ці пенсії призначалися незалежно від стану працездатності<sup>1</sup>. Але уже в 1929 році трудовий стаж для жінок був знижений до 20 років. Ми підтримуємо думку Є.Г. Азарової, яка вважає, що якби вимоги до стажу не знизились, це означало б, що від жінки законодавець вимагає до досягнення 55 років набутти такий же стаж, який повинні мати чоловіки до 60 років. Така позиція свідчила б про нерівноправність та утиск прав жінок<sup>2</sup>, тому такі зміни були абсолютно правильними та виправданими. Стосовно пенсійного віку, 55 та 60 років, вважалося, що на межі вказаного віку у більшості людей чітко проявляються ознаки старіння організму, що ускладнює їх регулярну професійну діяльність.

Проблема підвищення пенсійного віку хоча і поставала з часом, але все ж не виходила за рамки наукових дискусій, тому що відносно низький вік виходу на пенсію в СРСР розглядався як одне із головних «завоювань» працюючих при соціалізмі. Очікувана тривалість життя наприкінці 20-х років становила в середньому 47 років, у тому числі у чоловіків – 45, а у жінок – 49 років. При цьому середня тривалість життя при виході на пенсію була у чоловіків 15,5 років при досягненні віку 60 років, а у жінок – 16,56 років у віці 55 років<sup>3</sup>.

Рішення щодо різного пенсійного віку не мало чітко визначених обґрунтувань. Скоріш за все, це було пов'язано з тим в 1929 році оновлення та омолодження кадрів стало однією з найважливіших цілей пенсійного забезпечення по старості, тому зрозумілим було прагнення влади до більшої зміни жіночої частини кадрового потенціалу, оскільки останні мали, як правило, набагато нижчу кваліфікацію, ніж чоловіки<sup>4</sup>.

Таким чином, в кінці 20-х років ставилося завдання розширити коло робочих, які отримуватимуть пенсію по старості, і залучити у виробництво молоді пролетарські кадри. У зв'язку з цим визнавалося за необхідне запровадити в найближчі роки пенсійне забезпечення по старості для всіх виробничих робітників і в першу чергу в тих галузях, де «у зв'язку з раціоналізацією і зміною техніки особливо необхідна заміна старих кадрів молодими». Для прискорення такої заміни в 1930 році тимчасово був знижений пенсійний вік для всіх працівниць текстильної промисловості: з 55 до 50 років.

Перша масова чистка пенсіонерів в Україні пройшла з листопада 1929 року по вересень 1930 року. Про її результати йшлося у звіті робочої групи

---

<sup>1</sup> Советское пенсионное обеспечение : учебн. пособие для средних учебных заведений. Москва : Юридическая литература, 1966. С. 6–8.

<sup>2</sup> Азарова Е.Г. Цит. праця. С. 99.

<sup>3</sup> Корчак-Чепурківський Ю.О. Таблиці доживання і сподіваного життя людності в 1925–1926. Харків. 1929. С. 12.

<sup>4</sup> Азарова Е.Г. Цит. праця. С. 101.



ВЦРПС, яка у жовтні 1930 року закінчила обстеження роботи страхових органів в Україні. На переконання більшості членів групи, «порядок призначення пенсій у найважливіших промислових районах свідчив про відсутність мінімального класового чуття». Були зафіксовані випадки, коли «в Мелітополі пенсії призначалися нетрудовим елементам; в Запоріжжі – базарним торгівцям; в Сталіно – сім'ям розстріляних контрреволюціонерів, а в Артемівській страховій касі, навпаки, відмовили у призначенні пенсій сім'ям промислових робітників. В результаті перевірки пенсійних справ, в Артемівському окрузі було знято з пенсійного забезпечення 254 пенсіонери (5,4 %), Харківському – 256 (5,2 %), Київському – 176 (4,8 %), Маріупольському – 125 пенсіонерів (10,8 %). У переважній більшості у призначенні пенсій було відмовлено через відсутність належного стажу роботи, через матеріальну забезпеченість або працездатність<sup>1</sup>.

Однак, не дивлячись на такі перевірки та позбавлення багатьох пенсіонерів виплат, витрати на пенсійне забезпечення щоразу зростали. На шляху до досягнення максимально високих результатів в сфері соціального страхування, в тому числі і щодо поліпшення умов пенсійного забезпечення, 23 червня 1931 року була прийнята постанова ЦВК і РНК СРСР «Про соціальне страхування»<sup>2</sup>, якою передбачались вищі норми пенсій і знижений стаж роботи для робітників, зайнятих у важких і шкідливих виробництвах (підземні робочі, робочі гарячих цехів і т. п.); підвищення розміру пенсії залежно від тривалості стажу роботи в даній галузі; заходи заохочення для пенсіонерів, які продовжують працювати за наймом. Але, не зважаючи на розширення обсягу пенсійного страхування, кількість пенсій, оформлених органами соціального страхування залишалась незначною. Основна причина полягала в тому, що була заборона працювати після оформлення пенсії, тому при низькому забезпеченні робітники змушені були вибирати роботу на підприємстві<sup>3</sup>.

У 1936 році була прийнята нова Конституція СРСР, в якій вперше з моменту створення радянської держави визнавалось право громадян СРСР на матеріальне забезпечення в старості, а також у разі хвороби і втрати працездатності. Визнання вищевказаного права на найвищому – конституційному рівні передбачало певні позитивні зрушення в сфері пенсійного забезпечення, зокрема воно надалось, окрім робітників, ще й службовцям (стаття 120 Конституції)<sup>4</sup>. Крім того, в подальшому прийняття Основного

---

<sup>1</sup> Мельничук О.А. Цит. праця. С. 339.

<sup>2</sup> О социальном страховании : Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 23.06.1931 г. / Законодательство СССР. Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. URL : [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_3736.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3736.htm)

<sup>3</sup> Мельничук О.А. Цит. праця. С. 336.

<sup>4</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 05.12.1936 г. URL : <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm>

Закону стало підставою для того, щоб 31 липня 1937 року були відмінені обмеження в пенсійному забезпеченні, що існували для громадян, які раніше позбавлялись виборчих прав у зв'язку з соціальним походженням або минулою діяльністю, за винятком осіб, позбавлених виборчих прав за рішенням суду<sup>1</sup>.

Хоча, дискримінаційна політика радянської влади продовжувалась, адже в 1939–1940 роках до складу Союзу РСР увійшли Західна Україна, Західна Білорусія, Північна Буковина, Бессарабія, Литовська, Латвійська і Естонська РСР. Отож, логічно, що законодавство СРСР повною мірою повинно було б поширюватись на населення нових радянських республік й областей, однак існували окремі винятки. 14 грудня 1939 року Політбюро ЦККП(б)У прийняв постанову «Про виплату пенсій пенсіонерам колишньої Західної України», де зазначалось: «припинити виплату пенсій таким особам: воеводам, ксьондзам, попам, генералам, офіцерам, жандармам, поміщикам, прокурорам, головам і членам окружних судів, великим чиновникам міністерств та інших відомств, директорам і різним комісарам, які призначалися польським урядом»<sup>2</sup>. Досліджуючи встановлення і розбудову радянського державного режиму в Північній Буковині, Ю.В. Сайфуліна зазначає, що в 1940 році масово здійснювались арешти «класових ворогів» та їх засудження, а також конфіскація майна приватних власників радянськими військовими і цивільними властями<sup>3</sup>. Таким чином, можна погодитись з думкою науковця, що процес становлення радянського державного режиму був неконституційним і недемократичним<sup>4</sup>, більш того не лише на території Північної Буковини, але й на інших вищезазначених територіях.

Виходячи з проаналізованого матеріалу, можна зробити висновок, що зародження та розвиток пенсійного забезпечення в радянський період відбувалось доволі складно та з яскравими проявами дискримінаційності, і пов'язано це було з важким фінансовим становищем держави та з ідеологією правлячої верхівки. Ті гасла, які були проголошені після приходу до влади більшовиків, зокрема, що соціальне страхування буде охоплювати усіх без винятку робітників та службовців, а також сільську бідноту, виявились не результативними, оскільки декларативний характер, особливо стосовно селян. Більш того, на практиці, в період воєнного комунізму, більшовики запроваджували не соціальне страхування, а соціальне

---

<sup>1</sup> Об отмене ограничений в пенсионном обеспечении для лиц, ранее лишавшихся избирательных прав : Постановление СНК СССР от 31.07.1937 г. № 1230. URL : <http://pravo.lvonevsky.org/baza/soviet/sssr6500.htm>

<sup>2</sup> Деятельность органов ВКП(б) в западных областях Украины и Белоруссии в 1939–1941 гг. URL : <https://vjn.livejournal.com/971172.html>

<sup>3</sup> Сайфуліна Ю.В. Встановлення і розбудова радянського державного режиму в Північній Буковині в 1940–1947 рр. : історико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2009. С. 180.

<sup>4</sup> Там само. С. 182.

забезпечення, яке за своєю природою значно більше синхронізувалось з комуністичною доктриною, адже визначалось за класовим принципом. Очевидно, що їхня комуністична ідеологія в соціальній сфері зазнала краху, що призвело до політики НЕПу та повернення до соціального страхування. Хоча й такі зміни не призвели до успішного функціонування та розвитку пенсійного забезпечення, так як більшість пенсіонерів отримували пенсію у мізерному розмірі, тому купівельна спроможність була дуже низькою. Також, як вже неодноразово наголошувалось, радянським урядом велась жорстка дискримінаційна політика – багато осіб через свої політичні та релігійні погляди повністю втрачали право на пенсійне забезпечення, тому, очевидно, що каральна функція пенсійного забезпечення, яка ніколи і ніде не була характерною, виключно радянське досягнення.

#### **I.V Оновлення пенсійного законодавства в СРСР, основні засади його функціонування (післявоєнний радянський період)**

**Р**озвиток пенсійного забезпечення в післявоєнний період набув суттєвих змін порівняно з довоєнним часом, адже відбулись важливі законодавчі трансформації, які в першу чергу були пов'язані з уніфікацією пенсійного законодавства та в кінцевому рахунку з запровадженням його всезагальності для усіх громадян СРСР. Окрім безумовного «соціального прориву», радянська влада нерідко припускалась суттєвих помилок, чим підтримувала соціальну нерівність радянського суспільства стосовно їхніх пенсійних прав та можливості отримувати матеріальне забезпечення у разі настання старості, інвалідності чи втрати годувальника.

Після Другої світової війни в соціальному та політичному житті Радянського Союзу відбувалось чимало змін, також змінилась і внутрішня політика держави. Так, на думку К. Бек радянська держава того часу характеризувалась стабільністю, оскільки війна стала каталізатором зміцнення державних, економічних та суспільних структур<sup>1</sup>. І, дійсно, здобувши довгоочікувану перемогу, багато зусиль радянського народу були спрямовані саме на відновлення народного господарства та розвиток промислової індустрії. Тому для більш кращого і швидкого результату в вищезазначених сферах на перший план в області пенсійного забезпечення висувалось забезпечення осіб, які безпосередньо вирішували головне завдання – досягнення військової перемоги та економічного зростання держави.

Радянський вчений В. С. Андреев зазначав, що особлива турбота влади про розвиток сільського господарства, яке зазнало великих збитків в період війни, проявилась у тому що в 1949 році було введене пенсійне забезпечення за вислугу років зоотехнічних та ветеринарних працівників, а в 1952 році –

---

<sup>1</sup> Бек К. Відновлення сталінської системи в повоєнній УРСР URL : <http://history.org.ua/JournALL/journal/2012/4/10.pdf>

керівників і відповідальних працівників і спеціалістів машинно-тракторних, лісозахисних, машинно-тваринницьких станцій і шкіл механізації сільського господарства. Окрім того, працівникам найбільш важливих галузей промисловості, зокрема, хімічної, вугільної, гірничо-металургійної, чорної металургії були встановлені підвищені пенсії. Хоча, варто погодитись з думкою вченого, що намагаючись вирішити завдання матеріального заохочення працівників провідних ділянок соціалістичного виробництва, радянська влада не врахувала деякі моменти. Наприклад, відомчий принцип забезпечення, в силу чого особи, які виконували одну і ту ж роботу в різних відомствах, отримували неоднакові пенсії; надмірності в пенсійному забезпеченні, особливо керівних і інженерно-технічних працівників; елементи суб'єктивізму при призначенні підвищених пенсій<sup>1</sup>.

Отже, радянська влада продовжувала, на наш погляд, дискримінаційну політику в сфері соціального та пенсійного забезпечення, оскільки вищезазначені обставини породжували соціальну напругу та нерівність суспільства, особливо враховуючи ще й той факт, що пенсійного забезпечення колгоспників так і не існувало на загальнодержавному рівні.

Важливою подією в історії розвитку радянського пенсійного законодавства стало прийняття Закону «Про державні пенсії» від 14 липня 1956 року<sup>2</sup>. Також у зв'язку з прийняттям Закону було введено в дію Положення про порядок призначення і виплати державних пенсій, затверджене постановою Ради Міністрів СРСР від 4 серпня 1956 р. Таким чином, після прийняття вищезазначених нормативно-правових актів цілком або частково втратили силу близько тисячі колишніх нормативних актів СРСР і союзних республік про пенсійне забезпечення, зокрема 29 червня 1957 року була видана постанова ради міністрів СРСР № 808 «Про зміну та визнання такими, що втратили чинність рішень уряду СРСР, а також рішень кол. Народного Комісаріату Праці СРСР в зв'язку з введенням в дію Закону про державні пенсії і Положення про порядок призначення та виплати державних пенсій»<sup>3</sup>.

На основі реалізації вищезазначених нормативно-правових актів населення одержало в 1957 році від держави пенсії на суму 57 мільярдів 900 мільйонів карбованців, а в 1958 році було передбачено 66 мільярдів карбованців для виплати пенсій<sup>4</sup>, тому недивно, що радянське суспільство

---

<sup>1</sup> Андреев В. С. Право социального обеспечения СССР : учебник. Москва : Юрид.лит., 1980. С. 98.

<sup>2</sup> Про державні пенсії : Закон СРСР від 14.07.1956 р. № n0001400-56 // Відомості Верховної Ради СРСР. 1956. № 15. Ст. 313.

<sup>3</sup> Об изменении и признании утратившими силу решений правительства СССР, а также решений быв. Народного Комиссариата Труда СССР в связи с введением в действие Закона о государственных пенсиях и Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий : Постановление Совета Министров СССР от 29.06.1957 г. № 808 / Законодательство СССР. Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. URL : [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_5208.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_5208.htm)

<sup>4</sup> Кудрявцев Г. С. О государственных пенсиях. Ленинград : Лениздат, 1958. С. 3-4.

сприйняло Закон про пенсії з великим піднесенням, адже він гарантував державні пенсії робітникам та службовцям; військовослужбовцям; учням вищих, середніх спеціальних навчальних закладів, училищ, шкіл і курсів з підготовки кадрів; іншим громадянам, якщо вони стали інвалідами у зв'язку з виконанням державних і суспільних обов'язків; членам родин усіх вищевказаних громадян у випадку втрати годувальника, а також єдині підстави призначення та порядок обчислення розміру пенсій, єдиний вік і вимоги до трудового стажу. До уваги також брались особливі умови праці пов'язані із шкідливим виробництвом (підземні роботи, праця в гарячих цехах), несприятливі кліматичні умови та соціальна значущість праці, наприклад лікарі чи вчителі. Все це давало право на більш ранній вихід на пенсію і зниження мінімально необхідного для призначення пенсії трудового стажу.

Крім цього, Закон «Про державні пенсії» значно підвищив самі розміри пенсій: по старості – у 2–3,5 рази, по інвалідності – у 1,5 рази. Так, В. І. Меркулова свого часу наводила приклад підвищення розміру пенсії по старості: робітник, який працював у звичайних умовах і мав заробітну плату 1400 карбованців на місяць, пішов на пенсію. За колишнім законодавством він отримав би разом з «хлібною» надбавкою пенсію, як правило, 210 карбованців за загальними нормами, а за новим законом він отримав (без надбавок) пенсію в розмірі 700 карбованців. Таким чином, сума призначеної пенсії у 3,5 рази більше тієї, котру він міг отримати за старим законодавством<sup>1</sup>.

Необхідно зазначити, що основними принципами радянського права соціального забезпечення, які були закладені в Закон 1956 року були виплата пенсій винятково за рахунок держави. Наскільки у дійсності можна вірити твердженню, що у країні, де існувало соціальне страхування (хоча б і «державне»), пенсійне забезпечення здійснювалось «винятково» за рахунок державних коштів? З Інструкції про порядок стягнення страхових внесків і витрат коштів державного соціального страхування, затвердженій постановою Президії ВЦРПС від 29 лютого 1960 року<sup>2</sup> очевидно, що, страхові внески нараховувалися, крім заробітної плати, практично на усі види виплат, передбачених системою оплати праці (п. 15 Інструкції).

І хоча згодом ці внески централізовано надходили до бюджету державного соціального страхування і перерозподілялися там, навряд чи можна заперечувати, що значну частку виплат у системі соціального забезпечення фінансували самі робітники та службовці. Без цього соціальне страхування просто не могло б існувати. Можна сказати, що якщо пенсії за Законом

---

<sup>1</sup> Меркулова В. И., Сахарова И. М. Пенсии по старости рабочим и служащим в СССР. Москва : Госюриздат, 1957. С. 3.

<sup>2</sup> Об утверждении инструкции о порядке взимания страховых взносов, расходования и учета средств государственного социального страхования : Постановление Президиума ВЦСПС от 29.02.1960 г. Законодательство СССР. URL : <http://www.knukim-edu.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex15976.htm>

1956 року і виплачувалися «за рахунок державних коштів», то це характеризує в більшій мірі формальну, ніж змістовну сторону пенсійного забезпечення<sup>1</sup>. У ході викладеного не можна погодитися з твердженням, що пенсійне забезпечення і соціальне забезпечення в цілому в СРСР здійснювалося безкоштовно, тобто цілком за рахунок державних коштів.

На наш погляд, несправедливим та знову ж таки дискримінаційним, був факт того, що після прийняття такого значимого Закону в сфері пенсійного забезпечення, окремі категорії громадян так і не отримали загальнодержавного визнаного права на пенсію. Зокрема, його дія не поширювалась на колгоспне селянство, тому ця значна частина населення СРСР продовжувала не користувалася «всезагальним» правом на пенсійне забезпечення.

Хоча, ще до прийняття Закону певні зміни щодо їхнього соціального та пенсійного забезпечення відбулись. Зокрема, постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 6 березня 1956 року «Про статут сільськогосподарської артілі і подальший розвиток ініціативи колгоспників в організації колгоспного виробництва і управління справами артілі»<sup>2</sup> була розширена самостійність колгоспів у вирішенні низки питань колгоспного життя. Саме в змісті цієї постанови передбачалось, що колгоспники можуть самостійно доповнювати і змінювати окремі положення прийнятого сільськогосподарською артіллю статуту з урахуванням місцевих, конкретних умов колгоспу. Отож, маючи такі повноваження більшість колгоспів прийняли окремі спеціальні положення локального значення, де визначався порядок призначення та виплати пенсій, їх розмір, а також органи колгоспу, які безпосередньо були уповноважені здійснювати таку діяльність щодо престарілих, інвалідів, членів сімей колгоспників, які втратили годувальника.

Звісно ж прийняття цієї постанови було досить доречним, особливо, якщо враховувати, що буквально через декілька місяців був прийнятий Закон «Про державні пенсії», який розширив сферу державного пенсійного забезпечення на усіх робітників та службовців та інших громадян, що підлягали соціальному страхуванню, тим самим підкресливши соціальну нерівність між останнім та членами колгоспів, однак на практиці, надання такої автономії та додаткових повноважень колгоспам в сфері соціального та пенсійного забезпечення, спричинило дуже багато проблем та неузгодженостей.

Перш за все, це було пов'язано з відсутністю механізму призначення та нарахування пенсій колгоспникам. З цього приводу І. В. Гушін зазначав, що колгоспи по-різному підходили до визначення розмірів відрахувань до

---

<sup>1</sup> Иванова Р. И. Социальное обеспечение в государственно организованном обществе : генезис, развитие и функционирование (правовой аспект) : автореф. дисс. докт. юрид. наук : 12.00.05. Москва, 1987. С. 31.

<sup>2</sup> Об уставе сельскохозяйственной артели и дальнейшем развитии инициативы колхозников в организации колхозного производства и управлении делами артели: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6.03.1956 г. URL : <http://agrolib.ru/rasteniievodstvo/item/f00/s02/e0002141/index.shtml>

пенсійного фонду, до визначення розмірів пенсій, а також до встановлення умов їх призначення. В одних колгоспах пенсії встановлювалися більш високі, в інших – вони були набагато менші, окрім того був великий різнобій при визначенні пенсійного віку, стажу роботи, інших умов отримання пенсії.

Деякі колгоспи внаслідок слабкості економіки взагалі не могли вести пенсійне забезпечення, тому місцеві партійні та радянські органи вживали заходів до поліпшення пенсійного забезпечення в колгоспах шляхом уніфікації умов призначення пенсії в межах району, області, краю і республіки. Також щоб зробити пенсійну систему більш стійкою в деяких районах та областях країни були зроблені спроби створити районні міжколгоспні пенсійні фонди. Колгоспи, які побажали користуватися послугами ради, укладали з ним договір і перераховували кошти. На підставі рішення колгоспу рада виплачувала пенсії колгоспникам через місцеві органи зв'язку з доставкою додому<sup>1</sup>.

Таким чином, усі питання стосовно пенсійного забезпечення колгоспників та членів їх сімей перебували в прямому зв'язку з фінансовим становищем того чи іншого колгоспу, тому зрозуміло, що більш потужні колгоспи мали реальні можливості в пенсійному забезпеченні своїх членів. Але це стосувалось не всіх, так як в деяких колгоспах пенсії або взагалі не виплачувались, або ж виплачувались тільки тим, у кого не було сімей, іноді розмір таких пенсій не досягав трьох карбованців<sup>2</sup>.

15 липня 1964 року був прийнятий Закон СРСР «Про пенсії і допомогу членам колгоспів»<sup>3</sup>. У радянській науці зазначалось, що ухвалення Закону про пенсії та допомогу означало: по-перше, пенсійне забезпечення колгоспників з 1 січня 1965 р. поширюватиметься на всі колгоспи і на всіх непрацездатних і престарілих колгоспників незалежно від їх сімейного і матеріального становища; по-друге, введена стійка система пенсійного забезпечення колгоспників, що гарантує отримання пенсії з такою ж регулярністю, як її отримують робітники і службовці; по-третє, розміри пенсійного забезпечення встановлюватимуться, як правило, вище тих, які призначались раніше в колгоспах; по-четверте, нова система пенсійного забезпечення стала єдиною для всіх колгоспів країни<sup>4</sup>.

Більшість сучасних вчених також підтримують таку позицію, зокрема А. В. Пудовкін вважає, що Закон 1964 року доповнив пенсійну систему ключовим відсутнім елементом, включивши в пенсійну систему СРСР кол-

---

<sup>1</sup> Гущин И. В. Право членов колхозов на пенсию. Москва : Юридическая литература, 1972. С. 22.

<sup>2</sup> Капустина О. В. Основные социальные группы советского общества в 1960–1980-х гг., определенные пенсионным законодательством // Журнал исследований социальной политики. 2013. Том 11. № 3. С. 408

<sup>3</sup> Про пенсії і допомогу членам колгоспів : Закон СРСР від 15.07.1964 р. № 2688–VI // Відомості Верховної Ради СРСР. 1964. № 29. Ст. 340.

<sup>4</sup> Гущин И. В. Цит. праця. С. 25.

госпників і наділивши їх необхідними пенсійними правами. Їх вік виходу на пенсію по старості був ідентичним віком виходу на пенсію по старості робітників і службовців. Також в ньому заперечувалася можливість застосування зрівняльного підходу в пенсійному забезпеченні колгоспників з метою підвищення продуктивності праці колгоспів<sup>1</sup>.

З таким твердженням можна погодитись лише частково. Хоч проблема пенсійного забезпечення колгоспників почала вирішуватись шляхом закріплення їхніх пенсійних прав на загальнодержавному рівні, однак умови виходу на пенсію передбачені цим нормативно-правовим актом суттєво відрізнялись від тих, які були передбачені Законом 1956 року. Дійсно, в Законі 1964 року йшлося про те, що у пенсійному забезпеченні колгоспників не повинно бути зрівняльного підходу та визначалося, що чим вища продуктивність праці колгоспників, чим більше колгосп виробляє і продає державі продукції з гектара ріллі, тим більшими повинні бути пенсії колгоспникам. Краще забезпечуватися повинні були ті колгоспники, які добре працювали та робили більш вагомий внесок у суспільне виробництво. Проте мінімальна пенсія звичайного колгоспника була у 3,5 рази меншою, ніж у робітника чи службовця [5]<sup>2</sup>. Більше того, згідно із Законом усі колгоспи з 1964 року повинні були обов'язково робити грошові відрахування у централізований союзний фонд соціального забезпечення колгоспників, з якого й виплачувалися пенсії та допомоги селянам, тобто, по суті, колгоспники самі фінансували своє пенсійне забезпечення.

Обмеження стосувались і пенсійного віку колгоспників (для чоловіків 65 років, для жінок – 60 років, тобто він був збільшений на 5 років порівняно з одержувачами пенсій по старості відповідно до Закону 1956 року. Лише 26 вересня 1967 року була прийнята Постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР «Про заходи щодо подальшого підвищення добробуту радянського народу»<sup>3</sup>, якою передбачалось зниження пенсійного віку членам колгоспів з 1 січня 1968 р. на 5 років (з 65 до 60 років – чоловікам і з 60 років до 55 років), тому така несправедливість існувала протягом трьох років. Цією ж Постановою була вирішена ще одна проблема, оскільки важливим негативним аспектом Закону 1964 року було також те, що колгоспники-інваліди не могли отримувати пенсії по інвалідності III групи внаслідок загального захворювання лише в силу того, що такі пенсії не були передбачені тогочасним законодавством, але починаючи з 1 січня 1968 р. було запроваджене

---

<sup>1</sup> Пудовкин А. В. Анализ системы пенсионного обеспечения СССР // Вестник МГИМО Университета. № 2 (41) 2015. С. 217.

<sup>2</sup> Гунько О. 80 років тому почали платити пенсії URL : <http://gazeta.ua/index.php?id=289172&eid=814>.

<sup>3</sup> О мероприятиях по дальнейшему повышению благосостояния советского народа : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 26.09.1967 г. № 888 / Законодательство СССР. Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. URL : [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_6642.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6642.htm).



пенсійне забезпечення колгоспників по інвалідності III групи внаслідок трудового каліцтва або професійного захворювання.

Також, дискримінаційна політика щодо працівників колгоспів проявлялась у тому, що до 1978 року розрахований розмір пенсії колгоспників зменшувався на 15 %, якщо вони мали присадибну ділянку більше 0,15 га. В подальшому їм було дозволено отримувати повну пенсію, якщо розмір їх присадибних ділянок не перевищував норм, передбачених Статутами окремих господарств<sup>1</sup>.

В подальшому, розвиток радянського пенсійного забезпечення в 70–80 роках минулого століття відбувався в основному в рамках уже прийнятих основних законодавчих актів. Були видані окремі акти, спрямовані на стимулювання праці пенсіонерів<sup>2</sup>, на зміцнення трудової дисципліни за допомогою збільшення розміру надбавки за безперервний стаж роботи, надання пільг окремим категоріям населення. Зокрема, в 1981 році встановлювались додаткові пільги у разі призначення пенсії за віком жінкам, які народили п'ять і більше дітей і виховали їх до восьмирічного віку – їм пенсія призначалась по досягненню 50 років; сліпим пенсії призначалися: в 50 років – чоловікам і в 45 років – жінкам. Також пенсійний вік знижувався на 5 років для інвалідів війни та прирівняних до них категорій осіб, адже як зазначав А. Є. Козлов людині, яка пережила важке поранення на фронті, природно, важче брати участь в суспільному виробництві, особливо в похилому віці, коли на стан його здоров'я і працездатності, крім перенесених поранень починають позначатися вікові особливості<sup>3</sup>.

У цей же час у науці висловлювалися обґрунтовані пропозиції про уніфікацію норм пенсійного законодавства, тому що після прийняття Закону 1956 року знову було видано велику кількість актів, що по-різному регулювали ті самі питання. Під уніфікацією розумілося зведення норм пенсійного законодавства до єдиного загального знаменника, усунення неузгодженостей у регулюванні подібних груп пенсійних відносин, зменшення кількості «... приватних, локальних, тимчасових норм і виключень, не викликаних необхідністю»<sup>4</sup>.

Вважається, що на початку 80-х років уряду СРСР вдавалося забезпечувати виплату відносно пристойних пенсій лише тому, що:

- 1) економічна система не знаходилася у стані перманентної кризи;

---

<sup>1</sup> Капустина О. В. Колхозные пенсии в системе государственного пенсионного обеспечения советского союза (вторая половина 1960–х 1980–е гг.) // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. 2010. Том 4, № 1. С. 189.

<sup>2</sup> Ачаркан В. А. Социально-правовые аспекты труда пенсионеров // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 39–40.

<sup>3</sup> Козлов А. Е. Социальное обеспечение в СССР (правовые основы). Москва : Наука, 1981. С. 65.

<sup>4</sup> Караваев В. В. О совершенствовании пенсионного законодательства // Советское государство и право. 1971. № 10. С. 60

2) демографічна ситуація була сприятливою для солідарної пенсійної системи;

3) існувала загальна трудова повинність для працездатного населення;

4) масштаби неформальної зайнятості були незначними та практично не існувало проблеми ухилення від сплати податків<sup>1</sup>.

Але вже у середині 1980-х років ситуація змінилась, оскільки витрати на пенсійне забезпечення стали суттєвим фінансовим навантаженням для радянської держави.

Зростання витрат на виплату пенсій обумовлювалося трьома факторами:

1) збільшенням тривалості життя населення в соціалістичних країнах на базі неухильного підвищення матеріального добробуту народу і зростанням у зв'язку з цим числа пенсіонерів;

2) підвищенням рівня пенсійного забезпечення;

3) розширенням переліку категорій населення, які підлягали пенсійному забезпеченню. Наприклад, введення централізованої державної системи пенсійного забезпечення селян<sup>2</sup>.

Про зростання витрат в сфері пенсійного забезпечення свідчать і статистичні дані, зокрема чисельного осіб, які отримували пенсії, становила в 1941 році – 4 млн., в 1961 році – 21,9 млн., в 1966 році – 32 млн., в 1971 році – 41,3 млн., в 1980 році – 48,6 млн<sup>3</sup>.

Таким чином, виникла проблема пошуку небюджетних джерел для фінансування пенсій. І вже у травні 1990 року було прийнято Закон СРСР «Про пенсійне забезпечення громадян СРСР», який набрав чинності з 1 січня 1991 року<sup>4</sup>.

Цей Закон гарантував усім непрацездатним громадянам СРСР право на матеріальне забезпечення за рахунок суспільних фондів споживання шляхом надання трудових і соціальних пенсій. Він був спрямований на те, щоб більш повно врахувати працю як джерело зростання добробуту народу та кожної радянської людини, виключався зрівняльний підхід у пенсійному забезпеченні, була встановлена єдність умов і норм пенсійного забезпечення робітників, службовців, членів колгоспів та інших категорій працівників. Джерелом коштів для фінансування пенсій став не Державний бюджет, як раніше, а Пенсійний фонд, який формувався за рахунок коштів,

---

<sup>1</sup> Белоусов В. М. Державне регулювання системи пенсійного забезпечення в контексті історії // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. 2012. Вип. 1. С. 200.

<sup>2</sup> Финансы социалистических государств : учебное пособие / Под.ред. Э. А. Вознесенского. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Финансы и статистика, 1982. С. 269.

<sup>3</sup> СССР в цифрах в 1979 году : краткий статистический сборник. Москва : Статистика, 1980. С. 196.

<sup>4</sup> Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР : Закон СРСР від 15.05.1990 р. № 1480-І // Відомості Верховної Ради СРСР. 1990. № 23. Ст. 416.

що відраховувалися підприємствами та організаціями з фонду оплати праці, а також страхових внесків громадян.

Крім того, кожному працюючому за місцем роботи щорічно заповнювалась вкладка до трудової книжки з відміткою сплаченої суми страхових внесків у розмірі одного відсотку нарахованого заробітку. Це була своєрідна перехідна форма до запровадження персоніфікованого обліку страхового стажу та сплачених внесків до Пенсійного фонду і вона була розрахована на створення в майбутньому більш справедливої пенсійної системи. На жаль, ця перехідна система не була пристосована до нових економічних умов і тому не мала успіху.

Таким чином, в післявоєнний період відбулось багато значущих змін, які в подальшому здійснили вплив на пенсійну систему України. У першу чергу це стосується уніфікації пенсійного законодавства шляхом прийняття Законів 1956 року та 1964 року. І хоча законодавче врегулювання багатьох питань щодо пенсійного забезпечення стало величезним кроком уперед в розвитку соціальної радянської політики, однак у період перебудови ця система зазнала кризи, оскільки не створювала можливостей для гідного пенсійного забезпечення населення за рахунок державних коштів. Комуністична дискримінаційна політика залежно від класової приналежності й надалі яскраво проявлялась в сфері пенсійного забезпечення, зокрема це стосувалось розмірів пенсій селян, і підвищеного пенсійного віку, і прив'язки розміру пенсії до факту наявності в осіб земельних ділянок та ін.

## **I.VI Становлення та розвиток пенсійної системи з моменту проголошення незалежності України**

**В** грудні 1991 року радянська держава розпалась. Причини такого явища були очевидними, адже союз п'ятнадцяти республік міг залишатися міцним та непохитним лише у разі розвитку високоефективної економіки. Модель радянської економіки радше за все можна визначити як командно-адміністративну, а централізовану та планову систему її управління, яка не мала нічого спільного з вільною конкуренцією та приватною власністю, гальмували економічні процеси в СРСР, тому в умовах глибокої фінансової кризи етап дезінтеграції був неминучим.

На думку Т.В. Орлової розпад СРСР стався і через те, що національні проблеми не вирішувались, а приховувалися під вивісками «дружби братніх народів» та «творення нової історичної спільноти – радянського народу»<sup>1</sup>. Така модель не мала внутрішніх стимулів і рушійних сил розвитку, завела еконо-

---

<sup>1</sup> Орлова Т.В. Історія нових незалежних держав: Postsovieticum : навч. посіб. К. : Знання, 2010. С. 55.

міку у глухий кут, не витримала конкуренції з розвиненими країнами світу, її крах був визначений наперед<sup>1</sup>.

24 серпня 1991 року Верховна Рада України прийняла документ, який на наш погляд став новою відправною точкою в історії України, адже беззаперечно має неабияке доленосне значення для усіх українців – Акт проголошення незалежності України<sup>2</sup> і вже 1 грудня 1991 року під час Всеукраїнського референдуму 90,32 % українців проголосували «За», чим підтвердили своє бажання вийти зі складу Радянського Союзу.

В змісті Акту зазначалось, що «Віднині на території України мають чинність винятково Конституція і закони України», однак Україна яка впродовж тривалого часу входила до складу СРСР та при вирішенні політичних, економічних, соціальних та інших особливо-значущих для українського народу питань керувалась нормами радянського законодавства, не могла так швидко налагодити свою систему законодавства, тому 12 вересня 1991 року був прийнятий Закон України «Про правонаступництво»<sup>3</sup>. Саме у цьому нормативно-правовому акті передбачалась можливість дії на території незалежної України радянських законів та інших актів за умови, якщо вони не будуть суперечити законам України, ухваленим після проголошення незалежності України.

Отож, на підставі вищезазначеного Закону на всіх українських громадян й надалі розповсюджувались норми радянського законодавства стосовно пенсійного забезпечення. Це тривало недовго, адже вже 5 листопада 1991 року Верховною Радою був прийнятий Закон України «Про пенсійне забезпечення»<sup>4</sup>.

Варто зауважити, що у новому нормативно-правовому акті суттєвих відмінностей від Закону «Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР» від 15 травня 1990 року<sup>5</sup> не було, хоча окремі положення в Законі України «Про пенсійне забезпечення» все ж таки суттєво відрізнялись.

Зупинимось на деяких із них. З моменту прийняття Закону основним органом в сфері пенсійного забезпечення визначався Пенсійний фонд України, хоча на практиці Українське республіканське відділення Пенсійного фонду СРСР було перетворено у Пенсійний фонд України лише січні 1992 року.

Також передбачалось, що пенсійне забезпечення громадян України, які проживають не на її території, здійснюється на основі норм міждержавних

---

<sup>1</sup> Там само. С. 61–62

<sup>2</sup> Про проголошення незалежності України : Постанова ВР УРСР від 24.08.1991 р. № 1427–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст. 502.

<sup>3</sup> Про правонаступництво : Закон України від 12.09.1991 р. № 1543–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 46. Ст. 617.

<sup>4</sup> Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 р. № 1788–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 3. Ст. 10.

<sup>5</sup> Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР : Закон СРСР від 15.05.1990 р. № 1480–І // Відомості Верховної Ради СРСР. 1990. № 23. Ст. 416.

договорів (угод) та визначалась пріоритетність норм цих договорів (угод) над нормами вище згадуваного Закону.

Нововведенням було й те, що на законодавчому рівні закріплено максимальний розмір пенсії за віком в розмірі, який не міг перевищувати трьох мінімальних пенсій за віком, виняток становила лише пенсія для працівників, що працювали за Списком № 1, на підземних і відкритих гірничих роботах та в металургії, оскільки її розмір не міг перевищувати чотирьох мінімальних пенсій за віком.

Щодо окремих видів пенсій, то зміни в їх розмірі стосувались лише пенсій по інвалідності. Пенсійне забезпечення осіб з обмеженими можливостями стало більш диференційованим залежно від ступеню втрати працездатності та групи інвалідності. Так, якщо Законом «Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР» пенсії по інвалідності призначались в розмірі 55 процентів заробітку для інвалідів I і II груп та 30 процентів для інвалідів III групи, то в новому Законі інвалідам I групи пенсія передбачалась в розмірі 70 процентів заробітку; інвалідам II групи – 60 процентів; інвалідам III групи – 40 процентів.

Відмінність Закону України «Про пенсійне забезпечення» також полягала у розширенні списку категорій осіб, які мали право на пільгову пенсію за соціальною та професійною ознаками. Результатом таких змін стало значне фінансове перевантаження бюджету Пенсійного Фонду України саме видатками, які призначались для виплати пільгових пенсій.

Наприклад, за соціальною ознакою, право на більш ранній вихід на пенсію отримали такі незахищені верстви населення, як: інваліди по зору I групи – сліпі та інваліди з дитинства I групи; чоловіки, які у разі відсутності дружини, які самостійно виховували дитину-інваліда та інші. За професійною ознакою таке право виникло у водіїв міського пасажирського транспорту (автобусів, тролейбусів, трамваїв) і великогазових автомобілів, які працювали на важких та шкідливих виробництвах і їхня діяльність безпосередньо була пов'язана з технологічним процесом; багатодітних жінок, які виховали 5 і більше дітей та працювали в сільському господарстві та інших.

Фінансування пільгових пенсій за професійною ознакою повинно було, як і в Законі «Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР», здійснюватись за рахунок коштів підприємств та організацій, де працювали останні до моменту досягнення ними загальноустановленого пенсійного віку. Важливо зазначити, що вищезазначене положення чинне й до сьогодні і досить часто особи, які відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення» досягли необхідного віку та набули спеціального стажу, не можуть здійснити своє право на більш ранній вихід на пенсію. Адже, за роки незалежності більшість державних підприємств були приватизовані та репрофільовані, у них з'явилися власники, які не мають бажання виплачувати пенсії особам, які колись там працювали. Тому задля економії своїх коштів, роботодавці навмисно приховують первинні документи, на підставі яких вони зобов'язані

видавати уточнюючі довідки; або ж зовсім їх не видають з невідомих причин, оскільки, в кінцевому рахунку, їм доведеться відшкодовувати органам Пенсійного фонду кошти на виплату і доставку пільгових пенсій.

Це призводить до того, що значна кількість осіб позбавляється свого законного права на більш ранній вихід на пенсію за віком на пільгових умовах. На жаль, чинним законодавством не передбачено санкцій за не надання колишньому працівникові такої уточнюючої довідки або ж інших документів, які підтверджують спеціальний стаж. Також непоодинокими є ситуації, коли підприємства ліквідуються, а архівні документи губляться або зникають за невідомих обставин.

Окрім Закону України «Про пенсійне забезпечення», було прийнято ще низку нормативно-правових актів, які регулювали, а деякі з них і надалі продовжують регулювати, спеціальні умови виходу на пенсію окремих категорій осіб. Це дозволяло останнім отримувати значно вищі за розміром пенсії порівняно з особами, які виходили на пенсію на умовах передбачених Законом України «Про пенсійне забезпечення». Зокрема, до них варто віднести такі Закони України: «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року<sup>1</sup>, «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року<sup>2</sup>, «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року<sup>3</sup>, «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року<sup>4</sup>, «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23 вересня 1997 року<sup>5</sup>, «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року<sup>6</sup>, «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року<sup>7</sup> та інші.

Отож, починаючи з перших років незалежності в Україні створюється спеціальне законодавство у сфері пенсійного забезпечення. Беззаперечно, що спочатку такий процес мав благородну мету – покращити пенсійне забезпечення окремих категорій громадян, але в кінцевому рахунку він

---

<sup>1</sup> Про прокуратуру : Закон України від 05.11. 1991 р. № 1789–XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст. 793.

<sup>2</sup> Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 09.04.1992 р. № 2262–XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 29. Ст. 399.

<sup>3</sup> Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. № 2790–XII // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 3. Ст. 17.

<sup>4</sup> Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723–XII // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 52. Ст. 490.

<sup>5</sup> Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів : Закон України від 23.09.1997 р. № 540/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 50. Ст. 302.

<sup>6</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06. 2001 р. № 2493–III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.

<sup>7</sup> Про дипломатичну службу : Закон України від 20.09.2001 р. № 2728–III // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 5. Ст. 29.

призвів до дискримінації, оскільки умови призначення спецпенсій були більш вигідними, а розміри значно вищими порівняно з пенсіями осіб, що отримували пенсію за загальним Законом.

Кінець 90-х та початок 2000-х років можна назвати періодом пошуку нових можливостей для побудови кардинально нової моделі пенсійної системи в Україні, оскільки ні економічна, ні демографічна ситуація в країні не сприяли, тому, щоб залишати все без змін. Солідарна система вже тоді працювала неефективно.

Абсолютно інший підхід до структури системи пенсійного забезпечення вперше передбачався в Указі Президента «Про основні напрямки соціальної політики на період до 2004 року» від 24 травня 2000 року<sup>1</sup>, який в подальшому повинен був позитивно вплинути на матеріальне забезпечення усіх пенсіонерів. Норми Указу визначали запровадження трірівневої системи пенсійного забезпечення, оскільки до 2004 року в Україні діяло однорівневе пенсійне забезпечення – солідарна система. Таким чином, були зроблені перші кроки для підвищення рівня життя пенсіонерів та для забезпечення належного фінансового функціонування пенсійної системи, оскільки саме за допомогою запровадження багаторівневої пенсійної системи більшість європейських країн змогли забезпечити соціальну захищеність непрацездатних членів суспільства. Тому вже 14 вересня 2000 року Указом Президента України № 1072 було схвалено програму інтеграції України до Європейського Союзу<sup>2</sup>, тобто визначалися основи нового вітчизняного пенсійного законодавства відповідно до міжнародних стандартів.

У період реформування пенсійного забезпечення видавались й інші нормативно-правові акти та акти глави держави, які сприяли докорінним змінам у пенсійній системі України. Одним з таких документів було послання Президента України від 10 жовтня 2001 року «Про основні напрямки реформування системи пенсійного забезпечення населення України»<sup>3</sup>, яким визначалася мета реформування пенсійної системи – забезпечення належного рівня життя людей на засадах соціальної справедливості, гармонізації відносин між поколіннями та сприяння економічному зростанню. У цьому контексті визначалось, що найбільш прийнятною для України є багаторівнева пенсійна система, і передбачалося здійснити пенсійну реформу за трьома напрямками: реформування солідарної системи, створення обов'язкової накопичувальної системи та розвиток системи добровільних накопичень.

Водночас, не зважаючи на те, що на законодавчому рівні передбачались

---

<sup>1</sup> Про основні напрямки соціальної політики на період до 2004 року : Указ Президента України від 24.05.2000 р. № 717/2000 // Офіційний Вісник України. 2000. № 21. Ст. 11.

<sup>2</sup> Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000 // Офіційний Вісник України. 2000. № 39. Ст. 1648.

<sup>3</sup> Про основні напрямки реформування системи пенсійного забезпечення населення України : Послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. URL : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n1\\_14100-01](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n1_14100-01).

суттєві зміни, в країні продовжували ускладнюватися демографічні проблеми, що негативно впливали на фінансову стабільність пенсійної системи. На думку В.В. Яценка, фундаментальною проблемою української солідарної пенсійної системи було те, що дедалі менша кількість працюючих повинна утримувати в майбутньому зростаюче число пенсіонерів. Так званий «коефіцієнт демографічної залежності пенсійної системи» визначається як співвідношення чисельності пенсіонерів до кількості застрахованих платників податків<sup>1</sup>. Так, протягом перших чотирнадцяти років незалежності, населення України зменшилося приблизно на 5 млн осіб. Якщо в 1990 році населення України було більше 52 млн осіб, то за переписом у грудні 2001 року – 48 417 тис. осіб, на 1 червня 2003 р. – 47 812,9 тис., на 1 червня 2004 р. – 47 465,0 тис., на 1 грудня 2004 р. – 47 318,9 тис. жителів<sup>2</sup>. Це стало поштовхом для проведення другої пенсійної реформи.

І вже у 2003 році розпочалась чергова хвиля реформування пенсійного законодавства. Це зумовило прийняття нових законів, зокрема Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»<sup>3</sup>, Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення»<sup>4</sup>, які набрали чинності 1 січня 2004 року. Положення Закону України «Про пенсійне забезпечення» також продовжували застосовуватися, але виключно в частині визначення права на пенсію за віком на пільгових умовах та за вислугу років.

Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» окреслив основні положення формування та функціонування трирівневої пенсійної системи. Така модернізація була спрямована на стабілізацію та оздоровлення фінансового стану Пенсійного фонду України для підвищення матеріального забезпечення пенсіонерів. Цей нормативно-правовий акт суттєво відрізнявся від Закону України «Про пенсійне забезпечення». Звернемо більш детальну увагу на деякі із таких змін.

Так, перший рівень – солідарний, будучи загальнообов'язковим для всіх працюючих, визначив умови виходу на пенсію за віком, по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника. Важливою умовою призначення вище перелічених видів пенсії став і до сьогодні залишається страховий стаж, для набуття якого необхідно сплачувати страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування за кожного працюючого. Іншими словами, для того, щоб періоди трудової діяльності особи могли в подальшому вплинути на виникнення її права на пенсію, або ж близьких їй людей (у разі смерті працівника, визнання його безвісно відсутнім чи оголошення померлим)

---

<sup>1</sup> Яценко В.В. Пенсійна реформа: в пошуку здорового глузду та справедливості // Дзеркало тижня. 2005. № 11 (539) С. 8.

<sup>2</sup> Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України : навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. К. : Знання, 2008. С. 319.

<sup>3</sup> Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49–51. Ст. 356.

<sup>4</sup> Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09.07.2003 р. № 1057-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 47–48. Ст. 372.



та на розмір пенсії, потрібно сплачувати частину загальної суми заробітної плати. В протилежному випадку – стаж не зараховується.

Отож за період після 1 січня 2004 року до страхового стажу почали зачислятись періоди діяльності залежно від факту та суми сплачених внесків. Таким чином, значно скоротився перелік випадків, які раніше включалися до трудового стажу, в період яких особа не працювала. Наприклад, до трудового стажу зараховувались період навчання у вищих навчальних закладах; період перебування громадян у місцях позбавлення волі, які були необґрунтовано притягнутими до кримінальної відповідальності, також необґрунтовано репресованими і згодом реабілітованих, час тримання під вартою, час відбування покарання в місцях позбавлення волі та заслання, а також перебування на примусовому лікуванні; період проживання дружин осіб офіцерського складу, прапорщиків, мічманів і військовослужбовців надстрокової служби з чоловіками в місцевостях, де була відсутня можливість для їхнього працевлаштування за спеціальністю, зараховувався до стажу роботи для призначення пенсії, але не більш як 10 років та інші.

Також Закон дозволив добровільно брати участь особам, які досягли 16-річного віку, в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. На наш погляд, запровадження такого положення, є цілком правильним та обґрунтованим, враховуючи споконвічну проблему безробіття, яка особливо гостро постала в перші роки незалежності України. Багато українців виїжджали закордон, де часто працювали нелегально, інші ж, працюючи на теренах своєї Батьківщини неофіційно, отримували заробітну плату «в конвертах», оскільки роботодавець відмовлявся сплачувати усі необхідні відрахування до Державного бюджету та Пенсійного фонду України. Ці та багато інших підстав стали причиною того, що особам пенсійного віку, які бажають реалізувати своє право на пенсію не вистачає страхового стажу. Тому єдиним виходом із ситуації є добровільне укладення пенсійного контракту з Пенсійним Фондом України та сплата необхідних страхових внесків за відповідний період. Нажаль, і нині можна спостерігати тенденції до розвитку неформальної зайнятості. Зокрема, Л.Г. Ткаченко зазначає, що на сьогодні масштаби поширення неформальної зайнятості в Україні дійсно вражають. За даними обстеження робочої сили, у I півріччі 2017 року із 16,2 млн зайнятого населення майже 4 млн (22,7 %) мали неформальну зайнятість. Серед молоді віком 15–24 років рівень залучення до неформальної зайнятості сягає 34,7 %, у віці 25–29 років – 23,8 %, серед населення віком 30–59 років – близько 21 %. Однак, варто погодитись з думкою фахівця, що неформальна зайнятість далеко не завжди є вільним вибором людини, часто це пов'язано з відсутністю вибору та загалом низькою якістю робочих місць, особливо коли йдеться про зайнятість у сільській місцевості і в малих містах<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ткаченко Л.Г. Пенсійна система та пенсійна реформа в Україні URL : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/14044.pdf>

Законом вперше виокремлювались мінімальний страховий стаж – не менше 5 років та загальний – 20 років для жінок та 25 років для чоловіків. Так, за наявності стажу не менше 5 років, в особи при досягненні 60 років (для чоловіків) та 55 років (для жінок) виникало право на пенсію. Розмір такої пенсії обраховувався пропорційно до наявного стажу і, як правило, був менший, ніж мінімальна пенсія за віком, адже для того, щоб отримувати останню, потрібно було мати загальний страховий стаж.

Складним та багатоетапним став і продовжує залишатись алгоритм розрахунку пенсійних виплат. Якщо раніше більшість осіб пенсійного віку могли самостійно визначити, який розмір пенсії їм буде призначений, то з 1 січня 2004 року, це зробити дуже важко, а точніше неможливо, на відміну від пенсій, які призначались відповідно до норм спеціального пенсійного законодавства, тобто для військовослужбовців, прокурорів та інших – розміри їхніх пенсій і надалі визначаються в відсотковому співвідношенні залежно від заробітку (грошового забезпечення), а от для нарахування пенсії за віком відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» необхідно зробити чималу кількість математичних дій, щоб визначити коефіцієнт страхового стажу та розмір заробітної плати, який враховується для розрахунку пенсії.

Ще більш складний механізм обрахунку передбачений для пенсій по інвалідності та в разі втрати годувальника, тому що їхній розмір почав прямо залежати від пенсії за віком, а не від заробітку як це було раніше. Так, при встановленні I групи інвалідності – розмір пенсії становить 100 % пенсії за віком, при II групі – 90 %, при III групі – 50 %, а пенсія у зв'язку з втратою годувальника визначається на одного непрацездатного члена сім'ї – 50 % пенсії за віком померлого годувальника; на двох та більше непрацездатних членів сім'ї – 100 % пенсії за віком померлого годувальника.

Доволі прогресивним кроком вперед було визначення в Законі умов функціонування другого рівня пенсійної системи – накопичувального, головна мета якого полягала у фінансовому розвантаженні першого рівня. Однак величезним недоопрацюванням було те, що цей Закон не встановлював строки його введення, а лише передбачав сам механізм накопичення та отримання пенсійних заощаджень особою. Спочатку мова йшла про запровадження другого рівня пенсійної системи у 2005 році, однак будь-яких дій для реалізації таких задумів не відбулось, оскільки перевищення видатків бюджету Пенсійного Фонду України над доходами в 2005 році становило більше 16 млн гривень<sup>1</sup>. В наступні роки фінансовий стан бюджету Пенсійного Фонду України хоч і зазнавав позитивної динаміки, однак так і продовжував залишатись «дефіцитним».

Отож, цей Закон був і залишається далеким від досконалості. Для усу-

---

<sup>1</sup> Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2005 рік : Постанова КМУ від 8.06.2005 р. № 426 // Офіційний Вісник України. 2005. № 23. Ст. 43.

нення недоліків Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» приймається низка нормативно-правових актів. Так, 18 вересня 2004 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України № 1215 «Про підвищення рівня пенсійного забезпечення громадян»<sup>1</sup>, якою передбачено, щомісячну державну адресну допомогу до пенсії (дотацію), розмір якої визначався в сумі, необхідній для визначеного прожиткового мінімуму, встановленого на 2004 рік для осіб, які втратили працездатність. Тому значне незаплановане та фінансово незабезпечене підвищення мінімальних пенсійних виплат спочатку у вересні, а потім у грудні 2004 року після внесення змін до ст. 28 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» (щодо встановлення мінімальної пенсії на рівні прожиткового мінімуму для непрацездатних за наявності стажу 20 (25) років) спричинили величезний дефіцит бюджетів Пенсійного фонду України та держави. Внаслідок цього частину резервів Пенсійного фонду було втрачено, ліквідовано диференціацію пенсій залежно від стажу та заробітку, оскільки 90 % пенсіонерів почали отримувати однакову «універсальну» пенсію<sup>2</sup>.

Надалі рівень пенсійного забезпечення залишався низьким, тому у 2009 році Кабінетом Міністрів України була схвалена Концепція подальшого проведення пенсійної реформи<sup>3</sup>. Загалом Концепцією, задля удосконалення пенсійної системи, передбачалось виконати 28 заходів, реалізація яких дозволяла створити справедливу та прозору пенсійну систему, запровадити та сприяти розвитку накопичувальної системи пенсійного забезпечення, забезпечити бездефіцитність бюджету Пенсійного Фонду України та ін. Варто погодитися з думкою С. О. Сільченка, що ця Концепція, враховуючи усю складність ситуації у пенсійній сфері, зумовлену недостатністю доходів Пенсійного фонду України для виплати пенсій, а також подальшим загостренням демографічної ситуації у країні через збільшення співвідношення числа пенсіонерів до числа працюючих, повинна б містити також підходи до вирішення й інших найбільш гострих питань пенсійного забезпечення. Таких як, по-перше, чи слід підвищувати вік виходу на пенсію; по-друге, яким повинно бути страхове навантаження на заробітну плату працюючих; по-третє, чи варто збільшувати вимоги до мінімальної тривалості страхового стажу, що дають право на пенсію за віком у розмірі прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб; по-четверте, чи варто уніфікувати пенсійне забезпечення усіх громадян, відмовившись від існування різних пенсійних програм;

---

<sup>1</sup> Про підвищення рівня пенсійного забезпечення : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2004 р. № 1215 // Офіційний Вісник України. 2004. № 38. Ст. 2491.

<sup>2</sup> Фечук В. Пенсійна реформа в Україні : фінансово-правовий аспект // Право України. 2006. № 9. С. 95.

<sup>3</sup> Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.10.2009 р. № 1224-р // Офіційний Вісник України. 2009. № 81. Ст. 2752.

по-п'яте, яким чином забезпечити диференціацію пенсійного забезпечення не лише за абсолютними величинами на момент їх призначення, але й згодом з урахуванням інфляційного чиннику<sup>1</sup>.

В результаті, розпочалась третя хвиля реформування пенсійного законодавства в Україні, і вже 1 жовтня 2011 року набрав чинності Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи»<sup>2</sup>. Зазначеним законом визначалась важлива умова формування накопичувальної пенсійної системи – це бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду України, але на жаль, цю проблему ми не можемо подолати й досі, тому до сих пір другий рівень пенсійної системи України не працює.

Мінімально необхідний страховий стаж для одержання пенсії за віком було збільшено з 5 до 15 років, тобто особа мала право на призначення пенсії за наявності не менш ніж 15 років страхового стажу. Також для ново-призначених пенсій збільшилася нормативна тривалість страхового стажу для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі для жінок з 20 до 30 років та для чоловіків з 25 до 35 років. Мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків 35 років, а у жінок 30 років страхового стажу встановлюється у розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом. Очевидно, що збільшення загальної тривалості страхового стажу призвело до зменшення понаднормового страхового стажу, що, у свою чергу, призвело до зменшення розмірів пенсій. Законом також було передбачено поступове підвищення пенсійного віку для жінок до 60 років протягом 10 років на 6 місяців кожного року.

Зміни торкнулись і пенсійного забезпечення осіб з обмеженими можливостями, адже вік та необхідний страховий стаж на час настання інвалідності або на день звернення за пенсією для таких осіб стали більш диференційованими. Для інвалідів I групи: до досягнення особою 25 років включно – 1 рік; від 26 років до досягнення особою 28 років включно – 2 роки; від 29 років до досягнення особою 31 року включно – 3 роки; від 32 років до досягнення особою 34 років включно – 4 роки; від 35 років до досягнення особою 37 років включно – 5 років; від 38 років до досягнення особою 40 років включно – 6 років; від 41 року до досягнення особою 43 років включно – 7 років; від 44 років до досягнення особою 48 років включно – 8 років; від 49 років до досягнення особою 53 років включно – 9 років; від 54 років до досягнення особою 59 років включно – 10 років. Для інвалідів II та III груп: до досягнення особою 23 років включно – 1 рік; від 24 років до

---

<sup>1</sup> Сільченко С.О. Трудове право та проблеми соціального захисту населення в контексті правової держави. Матеріали науково-практичної конференції; м. Харків, 24–25 вересня 2010 р. / за ред. В.С. Венедіктова. Х. : Українська асоціація фахівців трудового права, Харківський економіко-правовий університет, 2010. С. 261–262.

<sup>2</sup> Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 08.07.2011 р. № 3668–VI // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 12–13. Ст. 82.

досягнення особою 26 років включно – 2 роки; від 27 років до досягнення особою 28 років включно – 3 роки; від 29 років до досягнення особою 31 року включно – 4 роки; від 32 років до досягнення особою 33 років включно – 5 років; від 34 років до досягнення особою 35 років включно – 6 років; від 36 років до досягнення особою 37 років включно – 7 років; від 38 років до досягнення особою 39 років включно – 8 років; від 40 років до досягнення особою 42 років включно – 9 років; від 43 років до досягнення особою 45 років включно – 10 років; від 46 років до досягнення особою 48 років включно – 11 років; від 49 років до досягнення особою 51 року включно – 12 років; від 52 років до досягнення особою 55 років включно – 13 років; від 56 років до досягнення особою 59 років включно – 14 років.

Враховуючи вищезазначене, на наш погляд, цей Закон, в першу чергу, погіршив становище осіб, які виходили на пенсію відповідно до Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування», тобто на загальних підставах, адже умови їхнього виходу на пенсію стали більш суворими порівняно з умовами для привілейованих верств населення, хоча саме за допомогою цього нормативно-правового акту уряд пообіцяв зробити перші кроки до встановлення соціальної справедливості. Такі дії стосувались лише обмеження максимального розміру пенсії (не більше 10 прожиткових мінімумів для осіб, які втратили працездатність). Важливо, що ця норма поширювалась не лише на пенсіонерів, які виходили на пенсію відповідно до Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування», але й на осіб, пенсійне забезпечення яких здійснювалось відповідно до норм спеціального пенсійного законодавства, зокрема працівників митних органів, прокурорів, суддів, військовослужбовців та інших.

Хоча, не всі погоджуються з такою позицією законодавця. На думку В.С. Тарасенко запровадження змін до пенсійного законодавства у 2011 році призвело до звуження гарантій, прав і свобод передбачених чинним законодавством України деяких категорій громадян, оскільки обмеження максимального розміру пенсії десятима прожитковими мінімумами, установленними для осіб, які втратили працездатність, стосується усіх без винятку пенсіонерів<sup>1</sup>.

Таким чином, це призвело до виникнення диспропорції у розмірах пенсій однакових категорій громадян, які звільнилися до запровадження реформи та після неї, однак 8 червня 2016 року така норма щодо суддів була скасована та визнана неконституційною<sup>2</sup>. У 2017 році положення щодо необмеженості розміру суддівського пенсійного забезпечення знову були скасовані, а саме

---

<sup>1</sup> Тарасенко В.С. Новації у сфері пенсійного забезпечення суддів // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. 2013. № 6–3. С. 145.

<sup>2</sup> Рішення № 4-рп/2016 у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої, абзаців першого, другого, четвертого, шостого частини п’ятої статті 141 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та положень пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України»<sup>1</sup> від 6 грудня 2016 року, однак наразі такі обмеження відсутні.

Варто відмітити, що усі вище перелічені зміни у пенсійному законодавстві, суттєво не перемінювали ситуацію стосовно збільшення матеріального забезпечення більшості пенсіонерів, особливо тих, які отримували пенсії відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Із позитиву можна зазначити лише те, що дефіцит бюджету Пенсійного фонду у 2012 році став приблизно на 3 млн меншим, ніж у 2011 році. Але на загал економічна, політична та соціальна ситуації в країні щороку погіршувались, це спричинило чергову кризу в державі. На шляху до подолання цієї проблеми був прийнятий Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 квітня 2014 року<sup>2</sup>. Саме цим нормативно-правовим актом вперше передбачалось оподаткування пенсій. Такий захід відповідав принципу соціальної справедливості, оскільки полягав в установленні податків та зборів відповідно до платоспроможності осіб.

Зокрема, відповідно до підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України<sup>3</sup> було визначено, що оподаткуванню підлягає пенсія (включаючи суму її індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячне довічне грошове утримання, одержуване платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно з законом, лише в розмірі, що перевищує *десять тисяч гривень на місяць*, а також пенсія з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, така пенсія підлягає оподаткуванню чи оподатковується в країні її виплати. Щомісячні виплати оподатковуються за ставкою *15 відсотків*, якщо сума перевищення залишається у межах 10 мінімальних зарплат (12 180 грн.), а з вищої суми – *17 відсотків*.

Дещо пізніше Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року<sup>4</sup> були внесені зміни до статті 164 Податкового кодексу України та пункт 164.2.19. викладено у такій редакції: суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону)

---

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 08.06.2016 р. № 4–рп/2016 URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-16>

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 06.12.2016 р. № 1774–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 2. Ст. 25.

<sup>2</sup> Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні: Закон України від 27.03.2014 р. № 1166–VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 20–21. Ст. 745.

<sup>3</sup> Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755–VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14. Ст. 112.

<sup>4</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 р. № 71–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 7–8. Ст. 55.

або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує *три розміри мінімальної заробітної плати* (у розрахунку на місяць), встановленої на 1 січня звітного податкового року, – у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати. Тобто, базою оподаткування у 2015 році стали суми пенсій або щомісячного довічного грошового утримання у частині, що перевищували 3654,00 грн. на місяць. Такий розмір пенсій, як правило, був властивий пенсіонерам, які вийшли на пенсію відповідно до норм спеціального пенсійного законодавства, зокрема державним службовцям, судовим експертам, журналістам державних ЗМІ та іншим, їх загальна кількість становила приблизно 230 тис. осіб, тому на думку уряду, впровадження таких мір для досить великої кількості осіб повинно було сприяти як заощадженню державних коштів, так і відновленню соціальної справедливості.

Але у зв'язку з кризовою ситуацією в країні Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік»<sup>1</sup> розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність залишався на рівні 2014 року (949 грн.), що безумовно погіршувало матеріальне забезпечення пенсіонерів, оскільки розмір пенсій залишався незмінним, а умови виходу на пенсію та вартість життя суттєво підвищились. Ці та інші обставини стали причиною того, що нормативні приписи щодо оподаткування пенсій, які перевищували 3654,00 грн. на місяць також «не прижились», оскільки в українських законотворців виникли певні сумніви стосовно того, що саме таким способом повинна встановлюватись соціальна справедливість відносно диференціації в розмірах пенсій. Більше того фінансовий ефект такого оподаткування був незначним і вже 2 червня 2016 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування пенсій»<sup>2</sup>, яким передбачалось, що оподаткуванню (за ставкою 18 %) підлягають лише пенсії, розмір яких перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), встановленого на 1 січня звітного податкового року, – у частині такого перевищення. Крім того, за ставкою 18 % підлягають податкуванню пенсії з іноземних джерел, за умови якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати. На сьогодні ця норма Закону розповсюджується не на усі пенсії у

<sup>1</sup> Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28.12.2014 р. № 80–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 5. Ст. 37.

<sup>2</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування пенсій : Закон України від 02.06.2016 р. № 1411–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 26. Ст. 520.

вищевказаному розмірі, так як пенсії учасників бойових дій, інвалідів війни та осіб, на яких поширюється норми Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»<sup>1</sup> не оподатковуються незалежно від їхнього розміру.

2 березня 2015 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення»<sup>2</sup>, який окреслив четверту хвилю реформування пенсійного законодавства та визначив, що з 1 квітня 2015 року пенсії за віком на пільгових умовах тільки жінкам призначаються після досягнення підвищеного пенсійного віку. Було й збільшено кількість необхідного для призначення такого виду пенсії загального стажу на п'ять років як для жінок, так і для чоловіків. Слід зазначити, що ці законодавчі зміни не стосувались тривалості пільгового стажу, тому як і раніше, пільговики виходять на пенсію за наявності норм стажу, встановленого у Законі «Про пенсійне забезпечення» ще з січня 1992 року. Збільшено й пенсійний вік педагогів, медиків, працівників соціального забезпечення, працівників льотного і льотно-випробного складу та артистам, тобто тим працівникам, яким пенсія призначається за умови наявності належної кількості спеціального стажу – вислуги років. Також, Парламент вперше наважився на реформування системи спеціального пенсійного забезпечення (державних службовців, прокурорів, суддів, народних депутатів тощо), яким було припинено призначення спеціальної пенсії<sup>3</sup>.

Варто відмітити, що не дивлячись на те, що до чинного пенсійного законодавства було внесено низку змін, розміри пенсій не збільшились, що безумовно негативно впливало на реалізацію принципу соціальної справедливості. Більшість пенсіонерів отримували пенсії на рівні мінімальної, однак надзвичайно важко забезпечити нормальну життєдіяльність будь-якої особи на такому рівні, адже саме поняття «мінімум» означає найменшу можливу кількість чого-небудь. Мінімальна пенсія за віком є найнижчою межею забезпеченості непрацездатних осіб і, очевидно, не свідчить про добробут, який гарантує гідний рівень життя пенсіонерів. Таким чином, не важко зрозуміти, що в Україні було ще дуже рано говорити про рівність пенсіонерів, так як в країні зберігалась висока соціальна напруга не лише через мізерність пенсій для широкого загалу, а й через невиправдано високу їх диференціацію.

Наразі відбулась чергова п'ята реформа пенсійного законодавства в Україні. Так, 3 жовтня 2017 року був прийнятий Закон України «Про вне-

---

<sup>1</sup> Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 р. № 3551–XII // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 45. Ст. 425.

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення : Закон України від 02.03.2015 р. № 213–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 22. Ст. 145.

<sup>3</sup> Шумило М.М. П'ятий етап пенсійної реформи в Україні : quo vadis? // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2017. № 12 (194). С. 7.



сення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій»<sup>1</sup>. До основних новацій нової реформи варто віднести поступове збільшення тривалості необхідного страхового стажу, який даватиме право на отримання пенсії за віком з 15 років до 35 та диференціація пенсійного віку залежно від тривалості наявного страхового стажу (табл. 1).

Таблиця 1

**Умови виходу на пенсію за віком залежно від тривалості наявного страхового стажу та досягнутого пенсійного віку**

Календарний рік	Тривалість необхідного страхового стажу, який даватиме право на отримання пенсії за віком після досягнення відповідного пенсійного віку		
	після 60 років	після 63 років	після 65 років
<b>2018</b>	не менше 25 років	від 15 до 25 років	
<b>2019</b>	не менше 26 років	від 16 до 26 років	від 15 до 16 років
<b>2020</b>	не менше 27 років	від 17 до 27 років	від 15 до 17 років
<b>2021</b>	не менше 28 років	від 18 до 28 років	від 15 до 18 років
<b>2022</b>	не менше 29 років	від 19 до 29 років	від 15 до 19 років
<b>2023</b>	не менше 30 років	від 20 до 30 років	від 15 до 20 років
<b>2024</b>	не менше 31 років	від 21 до 31 років	від 15 до 21 років
<b>2025</b>	не менше 32 років	від 22 до 32 років	від 15 до 22 років
<b>2026</b>	не менше 33 років	від 23 до 33 років	від 15 до 23 років
<b>2027</b>	не менше 34 років	від 24 до 34 років	від 15 до 24 років
<b>2028</b>	не менше 35 років	від 25 до 35 років	від 15 до 25 років

Також важливим нововведенням є положення, яке передбачає, що починаючи з 1 січня 2028 року, у разі наявності у особи 40 і більше років страхового стажу, пенсія за віком призначається незалежно від віку, тобто вік як правовстановлюючий юридичний факт при призначенні пенсії нівелюється і єдиною умовою є наявність необхідного страхового стажу. Постає питання на скільки правильно називати такий вид пенсіонування пенсією за віком, адже в даному випадку вік не є підставою виходу на пенсію і особа, яка має 40 і більше років страхового стажу, враховуючи, наприклад, приписи статті 188 Кодексу законів про працю України<sup>2</sup> або статті 12 Закону України «Про загальнообов’язкове пенсійне забезпечення», може вийти на пенсію і в 54 роки чи в 56 років, або ж пізніше – доки не досягне законодавчо встановленого пенсійного віку.

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій : Закон України від 03.10.2017 р. № № 2148–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 40-41. Ст. 383.

<sup>2</sup> Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322–VIII // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 2004. № 1. С. 4–95.

Також зменшено величину оцінки страхового стажу з 1,35 % до 1 % та скасовано умови спеціального пенсійного забезпечення для багатьох категорій працівників, зокрема науково-педагогічних працівників, державних службовців, суддів, народних депутатів, дипломатів, журналістів державних ЗМІ, посадових осіб органів місцевого самоврядування тощо. Окрім того, шляхом внесення змін до статті 10 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»<sup>1</sup> встановлено, що договором про добровільну участь може бути передбачена одноразова сплата особою єдиного внеску за попередні періоди, в яких особа не підлягала загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню (у тому числі за період з 1 січня 2004 року по 31 грудня 2010 року). Сума сплаченого єдиного внеску за кожен місяць такого періоду не може бути меншою за мінімальний страховий внесок на дату укладення договору, помножений на коефіцієнт 2, тобто страховий стаж можна докупити, але за подвійною ставкою.

Однак, одним із найбільш важливих положень є те, що з 1 січня 2019 року все ж таки планується запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування та перерахування страхових внесків до неї, адже саме запровадження другого рівня дозволить на перспективу вирішити багато проблемних питань в сфері пенсійного забезпечення.

Отже, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» спрямований, перш за все, на справедливе та достойне пенсійне забезпечення осіб, які втратили працездатність, однак на скільки його норми будуть ефективними покаже час. Адже, будь-які зміни та реформи відбуваються в умовах економічної та фінансової кризи при обмежених фінансових ресурсах, оскільки зазвичай це є першопричиною здійснення певних змін задля покращення економічного становища держави та матеріального добробуту громадян. Це стосується і нинішньої пенсійної реформи в Україні. Необхідність вирішення соціальних проблем загострилась через економічну кризу, яка негативно вплинула не тільки на результати економічного розвитку, але й знизила без того незначний рівень життя основної маси населення.

Також, варто відмітити, що сьогодні ринкова економіка не справляється з вирішенням багатьох соціальних проблем, в країні продовжують існувати широкі масштаби бідності, підвищується рівень майнової диференціації населення та диференціації за доходами, погіршуються умови праці, не забезпечуються рівні можливості для всіх громадян. Саме ці фактори нівелюють можливість покращення матеріального становища громадян-пенсіонерів, до прикладу: підняття мінімальної пенсії, оптимальне співвідношення між роз-

---

<sup>1</sup> Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI// Відомості Верховної Ради України. 2011. № 2-3. Ст. 11.

мірами мінімальної та максимальної пенсії, однаковий механізм розрахунку середнього заробітку для обчислення розміру пенсії. Несправедливість у нарахуванні пенсій не відображає реального трудового вкладу більшості громадян України, які виходять на пенсію відповідно до умов передбачених в Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Загалом, з 2004 року по 2017 рік включно було прийнято більше 70 законів, спрямованих на коригування норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», однак він і надалі не виконує основних завдань – забезпечення гідного рівня життя непрацездатних осіб та відновлення платоспроможності Пенсійного фонду України.

Необхідно і надалі продовжувати реалізовувати принцип соціальної справедливості в сфері пенсійного забезпечення. Побудова системи пенсійного забезпечення України на засадах соціальної справедливості сприятиме створенню внутрішньо узгодженої та стійкої моделі відносин між уповноваженими органами Пенсійного фонду України та пенсіонерами, які враховуватимуть інтереси та потреби обох сторін. Соціальна справедливість спрямована на надійне матеріальне забезпечення непрацездатних громадян, які досягли пенсійного віку та мають необхідний стаж, на максимально рівних умовах задля встановлення рівності та усунення відмінностей у рівні життя різних категорій пенсіонерів. Адже, несправедливе пенсійне забезпечення не тільки порушує право на пенсію, але й інші конституційні права: 1) право на вільний розвиток своєї особистості (ст. 22); 2) рівність конституційних прав (ст. 24); 3) право на повагу до своєї гідності (ст. 28); 4) обмежує право на свободу пересування (ст. 33); 5) право на соціальний захист (ст. 46); 6) право на достатній життєвий рівень (ст. 48); 7) право на охорону здоров'я (ст. 49). Тобто, несправедливе пенсійне законодавство прямо чи опосередковано порушує сім статей II Розділу «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України. Опосередкованість порушення вищевикладених прав полягає у тому, що сучасне пенсійне законодавство не здатне забезпечити економічної свободи (економічної автономії) пенсіонерам, яка б дозволила останнім у повній мірі реалізовувати свої права та свободи, що визначені Конституцією України так і іншими законами України<sup>1</sup>. Таким чином, пенсійне законодавство не узгоджене з Конституцією України, якою передбачається надання однакових конституційних прав усім громадянам у країні. З цього можна зробити висновок, що незабезпечення уніфікованого підходу щодо призначення та виплати пенсій сприяє значним порушенням прав громадян, що в кінцевому рахунку, ставить під сумнів соціальну спрямованість політики держави.

---

<sup>1</sup> Шумило М.М. Проблеми та перспективи поліпшення пенсійного забезпечення населення України. Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення. 36. наук. праць. Матеріали І міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25–26 квіт. 2013 р.) / за ред. проф. М.І. Іншина, проф. Н.М. Хуторян, доц. В.І. Щербини. К. : Ніка-Центр, 2013. С. 673.

Отже, враховуючи вищевикладене можна виділити п'ять етапів розвитку та реформування пенсійного законодавства в незалежній Україні. Наразі планується чергова шоста реформа пенсійної системи України та запровадження її другого рівня, адже у 2018 році має бути прийнятий окремий Закон, який визначатиме порядок формування та функціонування накопичувальної системи.

1 етап (1990–2002 роки) – формування, розвиток та удосконалення пенсійного забезпечення у перші роки незалежності України. Із прийняттям Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року відбулась спроба створити нову модель пенсійного забезпечення на принципах страхування, пенсійне забезпечення осіб з обмеженими можливостями стало більш диференційованим залежно від ступеню втрати працездатності та групи інвалідності, суттєво розширився список категорій осіб, які мали право на пільгову пенсію за соціальною та професійною ознаками. Також прийнято низку законів та запроваджено спеціальні умови виходу на пенсію окремих категорій осіб. 2 етап (2003–2010 роки). – запровадження нової трирівневої системи пенсійного страхування. З прийняттям Законів «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про недержавне пенсійне забезпечення», які набрали чинності з 1 січня 2004 року, докорінно змінилася система пенсійного забезпечення. Нова пенсійна система складається з трьох рівнів: перший рівень – солідарна система, другий рівень – накопичувальна система, третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення. Замінено трудовий стаж на страховий (мінімальний та загальний), запроваджено добровільну участь в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування, встановлено тіснішу залежність між розміром страхових внесків і пенсією, розмежовано фінансування виплат пенсій між Державним бюджетом і Пенсійним фондом; 3 етап (2011–2014 роки) – удосконалення пенсійної системи та подальше проведення пенсійної реформи. З 1 жовтня 2011 року набрав чинності Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», яким внесено суттєві зміни до пенсійного законодавства, зокрема до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», в тому числі з питань, що стосуються підвищення пенсійного віку жінок, збільшення тривалості страхового стажу, більш диференційованого підходу до умов виходу на пенсію осіб з обмеженими можливостями, обмеження максимального розміру пенсії тощо. У 2014 році вперше відбулось оподаткування пенсій залежно від платоспроможності пенсіонерів; 4 етап (2015–2016 роки) – реформування пенсійного законодавства в умовах економічної кризи. 2 березня 2015 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення», яким визначено, що з 1 квітня 2015 року пенсії за віком на пільгових умовах тільки жінкам призначаються після досягнення підвищеного пенсійного віку. Окрім того, було збільшено кількість необхідного

для призначення такого виду пенсії загального стажу на п'ять років як для жінок, так і для чоловіків. Також, було припинено призначення спецпенсій державним службовцям, прокурорам, суддям, народним депутатам тощо. 5 етап (2017 рік – до сьогодні) – реформа спрямована на справедливе та достойне матеріальне забезпечення пенсіонерів. Із прийняттям 3 жовтня 2017 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій», запроваджено поступове підвищення тривалості страхового стажу, диференціацію пенсійного віку, зменшення оцінки страхового стажу до 1 %, купівлю страхового стажу за подвійною ставкою, скасування спецпенсій для науково-педагогічних працівників, державних службовців, суддів, народних депутатів, дипломатів, журналістів державних ЗМІ, посадових осіб органів місцевого самоврядування та ін.

## Розділ II ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА НА ПЕНСІЮ: НОВОЧАСНІ ВИКЛИКИ

### II.1 Правові умови реалізації громадянами права на пенсійне забезпечення в Україні відповідно до реформи 2017 року

**Ф**ункціонування державних чи недержавних програм пенсійного забезпечення виправдовує себе лише за умови можливості ефективного забезпечення ними відповідних прав громадян.

Проблема реалізації громадянами пенсійних прав в Україні була і продовжує залишатися гострою і актуальною протягом усього періоду формування національної пенсійної системи і перманентного реформування законодавства в цій сфері. Вона неодноразово породжувала дискусії вчених в контексті можливого удосконалення зазначеної процедури на користь громадян чи, навпаки, держави.

Правові аспекти реалізації громадянами права на пенсійне забезпечення у тій чи іншій мірі були об'єктом дослідження сучасних українських вчених Н.Б. Болотіної<sup>1</sup>, І.П. Бомбергер<sup>2</sup>, В.Я. Бурака, О.І. Кульчицької<sup>3</sup>, С.В. Вишновецької<sup>4</sup>, Т.О. Дідковської<sup>5</sup>, Н.П. Коробенко<sup>6</sup>, Л.М. Князькова<sup>7</sup>, Т.В. Кравчук<sup>8</sup>, І.Ю. Михайлової<sup>9</sup>, С.М. Прилипка, О.М. Ярошенка<sup>10</sup>, Н.М. Хуторян, Я.В. Сіму-

---

<sup>1</sup> Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України : навч. посіб. [2-ге вид., перероб і доп.]. К. : Знання. 2008. 663 с.

<sup>2</sup> Бомбергер І.П. Спеціальні пенсії за законодавством України : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.05 – Трудове право; право соціального забезпечення. Київ : [б. в.]. 2015. 18 с.

<sup>3</sup> Актуальні проблеми пенсійної реформи: роз'яснення коментарі. Львів: ПП «Видавництво Левада». 2017. 52 с.

<sup>4</sup> Вишновецька С. До питання про доцільність збереження пільгового пенсійного льотного складу авіації // Право України. 2012. № 6. С. 107–115.

<sup>5</sup> Дідковська Т.О. Правове регулювання пенсійного забезпечення працівників на роботах зі шкідливими і важкими умовами праці : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 Трудове право; право соціального забезпечення. Х. 2008. 18 с.

<sup>6</sup> Коробенко Н.П. Пенсійне забезпечення по інвалідності в солідарній пенсійній системі України : монографія. К.: Вид-во Акад. праці і соц. відносин Федерації профспілок України. 2011. 172 с.

<sup>7</sup> Князькова Л.М. Правові питання забезпечення пенсіями за вислугу років працівників органів внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 Трудове право; право соціального забезпечення. Нац. ун-т внутр. справ. Х.. 2001. 19 с. С.8.

<sup>8</sup> Кравчук Т.В. Пенсійне забезпечення у разі втрати годувальника у солідарній пенсійній системі України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 Трудове право; право соціального забезпечення. Одеса. 2008. 20 с.

<sup>9</sup> Михайлова І.Ю. Правове регулювання пенсійного забезпечення за віком у солідарній пенсійній системі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.0 Трудове право; право соціального забезпечення. К. 2012. 20 с.

<sup>10</sup> Право социального обеспечения в Украине : Учебник. Луганск : ООО «Виртуальная реальность». 2010. С.11-64, 221-242.

тіної, М.П. Стадника, А.А. Ширант<sup>1</sup>, О.В. Тищенко<sup>2</sup>, М.М. Шумила<sup>3</sup> та інших. Водночас, проведена в Україні пенсійна реформа запровадила істотно нові правові умови реалізації громадянами пенсійних прав. Особливий інтерес у зв'язку з цим викликає питання визначення суб'єкта права на пенсійне забезпечення та змісту його суб'єктивних юридичних прав.

У правовій теорії соціального забезпечення суб'єкт права на будь-який вид соціальних виплат чи послуг, в т.ч. і на пенсійне забезпечення, за правовим статусом було запропоновано називати соціально-правоможною особою<sup>4</sup>. І така особа може відбутися як суб'єкт відповідних правовому статусу суб'єктивних юридичних прав та реалізовувати їх лише за умови наявності у неї пенсійної правосуб'єктності. У кожній галузі права є норми, функціональне призначення яких – визначити коло осіб, на яких поширюється дія її приписів. І саме вони (юридичні норми) можуть звужити чи розширити зміст правосуб'єктності та коло суб'єктів.

В Україні загальнопоширеною та обов'язковою є винятково солідарна пенсійна система. Накопичувальний (другий обов'язковий) рівень української пенсійної системи відповідно до Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій”<sup>5</sup> (№ 2148-VIII від 03.10.2017) буде запроваджений з 01.01.2019 року. Загальна кількість учасників недержавних пенсійних фондів станом на 30.06.2016 р. становила 831,2 тис. осіб, що свідчить про неістотність недержавного сегменту в системі пенсійного забезпечення громадян України. Відтак, проаналізуємо чинні законодавчі умови набуття пенсійної правосуб'єктності громадянами України.

Отже, для визначення, хто є суб'єктом права на солідарне пенсійне забезпечення (правосуб'єктом у сфері цих правовідносин) почнемо з дослідження ст. 8 Закону України № 1058-IV “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Пенсійні правовідносини в Україні : монографія / Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна, М.П. Стадник, А.А. Ширант, М.М. Шумило ; відп. ред. Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна. К. : Вид-во «Юридична думка». 2013. 276 с.

<sup>2</sup> Тищенко О. Тенденції розвитку законодавства про пенсійний вік // Право України. 2012. № 6. С.67-73.

<sup>3</sup> Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : монографія // К. : Ніка-Центр. 2016. 680 с.

<sup>4</sup> Синчук С.М. Теорія правовідносин соціального забезпечення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.05 Трудове право; право соціального забезпечення. Київ. 2015. С.21

<sup>5</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій: Закон України від 03.10.2017р. № 2148-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2148-19> (дата звернення: 12.01.2018 р.)

<sup>6</sup> Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення 12.01.2018 р.)

Основними законодавчими умовами виникнення у особи права на відповідний вид пенсійного забезпечення є наступні:

Перша (умова) – наявність у особи статусу застрахованої в системі загальнообов'язкового державного соціального (пенсійного) страхування особи. Українська система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (солідарний рівень) передбачає, що таке страхування поширюється на всі групи зайнятого населення. Аналогічний підхід страхування застосовується у Франції, Великобританії, Швеції<sup>1</sup>.

Відповідно до абз. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України № 1058-IV “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” застрахована особа – це фізична особа, яка відповідно до цього Закону підлягає загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню і сплачує (сплачувала) та/або за яку сплачуються чи сплачувалися у встановленому законом порядку страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування та до накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Статтю 11 вже згаданого Закону України вичерпно визначені особи, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню. Однак інші особи, не охоплені зазначеним переліком, в змозі набути статус застрахованої особи добровільно. Статтю 12 Закону України № 1058-IV “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” передбачено можливість добровільної участі особи в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Зокрема, особи, які досягли 16-річного віку та не належать до кола осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню відповідно до ст. 11 цього Закону, у тому числі особи, які навчаються у вищих навчальних закладах за денною формою навчання, а також в аспірантурі та докторантурі, іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають або працюють на території України, громадяни України, які постійно проживають або працюють за межами України, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають право на добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України № 2462-VI “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування”<sup>2</sup> особи беруть добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування протягом строку, визначеного в договорі про добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного соціального

---

<sup>1</sup> Антропов В.В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы. М.: ЗАО Издательство Экономика». 2006. С. 63.

<sup>2</sup> Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : закон України від 08.07.2010 р. № 2462-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2464-17> (дата звернення: 12.01.2018 р.)



страхування, але не менше одного року (крім договорів про одноразову сплату).

Щодо добровільного набуття особою статусу застрахованої в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, вартою уваги є ухвала Вищого адміністративного суду України від 17.06.2009 року<sup>1</sup>. Ґрунтовно обов'язок Пенсійного фонду України укласти договір добровільного пенсійного страхування непрацюючої особи-пенсіонера за віком проаналізовано вченими-представниками Харківської школи соціального забезпечення<sup>2</sup>.

Важливим новаційним законодавчим положенням є дозвіл особі за власним бажанням “купити”, сплативши за конкретний період трудової або суспільно-корисної діяльності, страхові соціальні внески, страховий пенсійний стаж. Договором про добровільну участь може бути передбачена одноразова сплата особою єдиного внеску за попередні періоди, в яких особа не підлягала загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню (у тому числі за період з 1 січня 2004 року по 31 грудня 2010 року). Сума сплаченого єдиного внеску за кожен місяць такого періоду не може бути меншою за мінімальний страховий внесок на дату укладення договору, помножений на коефіцієнт 2. Водночас, сума сплаченого єдиного внеску за кожен місяць такого періоду не може бути меншою за мінімальний страховий внесок (з розрахунку, що особа отримує мінімальну заробітну плату) та більшою за суму єдиного внеску, обчисленого виходячи з максимальної величини бази нарахування єдиного внеску, визначених на дату укладення договору (двадцять п'ять розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом, на яку нараховується єдиний внесок). Якщо розраховувати її розмір, базуючись на визначеній на 2018 рік величині мінімальної зарплати<sup>3</sup>, визначеної у 3723 грн., та прожиткового мінімуму для працездатних осіб у 1700 грн., особі треба буде доплатити за місяць не менше 1638 грн., але не більше 9350 грн., відтак за один рік мінімальна сума складатиме 19656 грн.

В Україні ведеться реєстр застрахованих осіб (який разом із реєстром платників є складовою Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування), як автоматизований банк відомостей, створений для ведення єдиного обліку фізичних осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню відповідно до закону. Порядок та

---

<sup>1</sup> Про зобов'язання укласти договір добровільної участі у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : ухвала Вищого Адміністративного Суду України від 17.06.2009 р. № К-17757/07. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/4260225> (дата звернення 11.01.2018 р.)

<sup>2</sup> Андріїв В.В., Москаленко О.В., Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Х. Правовідносини із загальнообов'язкового державного соціального страхування : теоретичний аспект : монографія. Видавництво «ФІНН». 2011. С.100-101.

<sup>3</sup> Про державний бюджет на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017 р. № 2246-VIII // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2246-19?lang=uk> (дата звернення 11.01.2018 р.)

правила його ведення та використання передбачено розділом 5 Закону України № 2462-VI “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування”.

Набутий в системі пенсійного страхування страховий стаж особи зберігається та не може бути зменшений чи анульований незалежно від періодів припинення особою участі в системі загальнообов’язкового державного пенсійного страхування. Зокрема, якщо особа не сплачувала страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування під час навчання, у період визнання інвалідом, тимчасового виїзду за кордон тощо, за нею зберігається право на набутий страховий пенсійний стаж та право на пенсійні активи, що обліковані на її накопичувальному пенсійному рахунку у Накопичувальному фонді або на індивідуальному пенсійному рахунку у відповідному недержавному пенсійному фонді – суб’єкті другого рівня системи пенсійного забезпечення.

Особа, яка припинила участь у системі загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, може поновити свою участь у цьому виді страхування з набуттям нею статусу, згідно з яким вона підлягає загальнообов’язковому державному пенсійному страхуванню відповідно до цього Закону або шляхом укладення в установленому цим Законом порядку договору про добровільну участь.

Друга умова – це досягнення особою пенсійного віку або визнання її особою з інвалідністю, або втрата особою (непрацездатними членами сім’ї) годувальника.

Пенсійний вік – це нормативно визначений вік людини, з настанням якого вона має право на пенсійну виплату. Як підстава пенсійного забезпечення відповідного виду, він неодноразово зумовлював дискусії серед науковців, законотворців та пересічних громадян в контексті проблемної тенденції сучасного суспільства збільшувати його мінімальний поріг. Уже впродовж 30 років значна кількість держав збільшують законодавчо встановлений пенсійний вік (як загальний, так і для дострокового виходу на пенсію). Такий підхід застосували Німеччина, Італія, Японія, Швейцарія, США, Австралія, Великобританія, Норвегія тощо. Здебільшого, основною передумовою для таких змін є макроекономічні та демографічні показники у кожній державі, які призвели до дестабілізаційних ознак у їхніх пенсійних системах.

Бачення пенсійного віку після 2020 року у більшості держав ЄС виглядає досить невизначеним. Лише в Австрії, Великобританії, Греції, Данії, Ірландії, Литві, Мальті, Німеччині є певна ясність щодо цього параметру в майбутньому після 2020 року. З них – шість країн не планують збільшувати пенсійний вік вище 65 років для обох статей (Австрія, Греція, Литва, Мальта, Угорщина, Чехія). Ще у трьох країнах (Ірландія, Нідерланди та Румунія)

триває процес обговорення. Інші держави ще не сформували зрозумілих орієнтирів пенсійної політики щодо питання пенсійного віку<sup>1</sup>.

Українська система пенсійного забезпечення перебуває в глибокій стагнації впродовж всього її функціонування як відокремленої програми соціального захисту населення. Однак, з огляду на значну негативну увагу до питання підвищення пенсійного віку з боку суспільства, реформування цього напрямку пенсійного забезпечення відбувається шляхом збільшення кількісного критерію страхового стажу (так званий “завуальований спосіб” збільшення персонального пенсійного віку). Зокрема, підстава збільшення пенсійного віку передбачена ч. 2 та ч. 3 ст. 26 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”.

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій”<sup>2</sup> (№ 2148-VIII від 03.10.2017) легалізував істотне збільшення кількісного критерію страхового стажу як правовстановлювального юридичного факту у сфері пенсійного забезпечення, тим самим обмежуючи чималу кількість громадян у реалізації права отримати пенсійне забезпечення за умови досягнення законодавчо встановленого пенсійного віку.

Відповідно до ч. 1. ст. 26 Закону України № 1058-IV “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” особи мають право на призначення пенсії за віком після досягнення віку 60 років. Частина 2 зазначеної статті передбачає поступове збільшення пенсійного віку жінок з 55 до 60 років (з 2011 року) та закріпила диференціацію пенсійного віку як підстави пенсійного забезпечення особи – жінки з урахуванням дати її народження.

Варто наголосити, що держава намагається стимулювати більш пізній період реалізації особою права на пенсійне забезпечення жінками, які відповідно до закону мають право на пільговий вихід на пенсію з огляду на перехідний період правових норм про пенсійний вік (народилися у період до 31 грудня 1961 року). Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 29 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” після виходу на пенсію їм встановлюється підвищення розміру пенсії, обчисленого відповідно до ст. 27 цього Закону, в розмірі 2,5 % за кожні шість місяців більш пізнього виходу на пенсію, починаючи з 55 років до досягнення ними 60-річного віку, за умови, що до цього їм не призначалася будь-яка пенсія.

Відповідно до Закону України № 2148-VIII від 03.10.2017<sup>3</sup> запроваджена новація, яка передбачає більш пізній вихід на пенсію: у випадках, коли після досягнення 60 річного віку, в особи відсутній необхідний страховий стаж для

---

<sup>1</sup> Коваль О.П. Пенсійний вік: іноземний досвід та вітчизняні реалії. Аналіт. доп. К.: НІСД. 2013. 37 с. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/pens\\_vozrast-e0371.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/pens_vozrast-e0371.pdf) (дата звернення 10.01.2018 р.)

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій: Закон України від 03.10.2017 № 2148-VIII // База даних “Законодавство України”/ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2148-19> (дата звернення 10.01.2018 р.)

<sup>3</sup> Ibid.

призначення пенсії, її пенсійний вік може бути збільшено до 63 та 65 років (зазначене положення закріплено також ч. 2 та ч. 3 ст. 26 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”).

Статтею 29 Закону України № 1058-IV “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” визначено інший механізм збільшення пенсійного віку – підвищення розміру пенсії за віком у разі відтермінування часу її призначення. Позитивним, у порівнянні пропонованих до прийняття змін, є той факт, що за таких обставин особа самостійно та добровільно вирішує: скористатись такою можливістю чи ні. Зокрема, особі, яка набула право на пенсію за віком відповідно до вказаного Закону, але після досягнення пенсійного віку, передбаченого ст. 26 Закону України № 1058-IV, та виявила бажання працювати і одержувати пенсію з більш пізнього віку, пенсія за віком призначається з урахуванням страхового стажу на день звернення за призначенням пенсії з підвищенням розміру пенсії за віком, обчисленого відповідно до статті 27 цього Закону на такий відсоток: на 0,5 % – за кожний повний місяць страхового стажу, починаючи з місяця, наступного за місяцем досягнення пенсійного віку у разі відстрочення виходу на пенсію на строк до 60 місяців; на 0,75 % – у разі відстрочення виходу на пенсію на строк понад 60 місяців. Відповідно до ч. 2 ст. 29 неповний місяць страхового пенсійного стажу жодного правового значення для підвищення розміру пенсії за віком не має.

Таке заохочення продовження періоду здійснення трудової діяльності та відтермінування періоду отримання пенсії називається система “бонус-малус” (bonus-malus). Австрія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Португалія і Чехія збільшили (або встановили) штраф (malus) за достроковий вихід на пенсію, а в деяких державах також було встановлено або збільшено премію (bonus) за більш пізній вихід на пенсію (наприклад, у Бельгії, Фінляндії, Франції, Іспанії, Чехії та Великобританії). У Бельгії та Фінляндії передбачено навіть бонус для тих, хто працює у віці від 62 до 65 років (у формі підвищення коефіцієнту накопичень)<sup>1</sup>.

Основною засадою пенсійного забезпечення відповідно до Закону України № 2148-VIII є пріоритетність індивідуальної відповідальності особи за можливість власного майбутнього пенсійного забезпечення та його обсягу над соціальною відповідальністю держави надати певний рівень такого забезпечення. Це відображено у нормах Закону України, які передбачають мінімальні вимоги щодо страхового пенсійного стажу (див. ст. 26 Закону України № 1058-IV “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”). До того ж, у ч. 4 ст. 26 Закону України № 1058-IV закріплено, що у разі відсутності, починаючи з 1 січня 2018 року, необхідного страхового

---

<sup>1</sup> Стратегічна доповідь щодо пенсійної реформи в Україні Європейського центру політики та досліджень в галузі соціального забезпечення. URL: <http://mlsp.kmu.gov.ua/document/141003/sd.doc> (дата звернення 12.01.2018 р.)

стажу на дату досягнення законодавчо встановленого пенсійного віку (відповідно – 60, 63, 65 років), пенсію за віком може бути призначено після набуття особою необхідного для цього віку мінімального страхового пенсійного стажу на дату досягнення відповідного віку. Наявність страхового стажу, який дає право на призначення пенсії за віком, визначається на дату досягнення особою пенсійного віку і не залежить від наявності страхового стажу на дату звернення за призначенням пенсії. Ще одним аргументом в користь наведеної вище тези є ч. 5 ст. 26 Закону України № 1058-IV, яка передбачає, що у разі наявності у особи 40 і більше календарних років страхового стажу, пенсія за віком призначається незалежно від віку (починаючи з 1 січня 2028 року).

Варто відзначити, що в Україні максимально мінімізовано перелік категорій осіб, для яких збереглося право більш раннього виходу на пенсію на умовах спеціального пенсійного віку, що встановлюється окремими законами у зв'язку з виконанням особою певного виду робіт або за станом здоров'я, або з огляду на факт виконання особою суспільно-значимої функції. Це стосується, зокрема, осіб, які працювали на підземних роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці за Списком № 1, з шкідливими і важкими умовами праці за Списком № 2, хворих на гіпофізарний нанізм (ліліпуту), диспропорційних карликів, осіб з інвалідністю по зору I групи – сліпих та осіб з інвалідністю з дитинства I групи, жінок, які народили п'ятьох або більше дітей та виховали їх до шестирічного віку, матері осіб з інвалідністю з дитинства, які виховали їх до зазначеного віку тощо.

Інвалідність, як передумова пенсійного забезпечення особи є об'єктивно фізіологічною (виникає за станом здоров'я особи) та реальною непрацездатністю (відображають у відсотках та констатує уповноважений державою орган – медико-соціальна експертна комісія) непрацездатністю. Правові ознаки інвалідності як підстави пенсійного забезпечення проаналізовано у працях Н.П. Коробенко<sup>1</sup>. Відтак, ми лише звернемо увагу на новації відповідно до пенсійної реформи у механізмі реалізації особами з інвалідністю права на пенсію.

Визначення групи інвалідності (I, II, III) особи прямо впливає на зміст пенсійної правосуб'єктності та обсяг права на пенсійне забезпечення. Відповідно до Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій"<sup>2</sup> (№ 2148-VIII від 03.10.2017) причина інвалідності особи правових наслідків не має. Вимоги стосовно віку і стажу, передбачені Законом України № 1058-IV "Про загальнообов'язкове

---

<sup>1</sup> Коробенко Н.П. Пенсійне забезпечення по інвалідності в солідарній пенсійній системі України : монографія. К. : Вид-во Акад. праці і соц. відносин Федерації профспілок України. 2011. С. 144-159.

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій: Закон України від 03.10.2017 № 2148-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2148-19> (дата звернення 12.01.2018 р.)

державне пенсійне страхування”, необхідні для призначення пенсії у зв’язку з інвалідністю поширили і на осіб, в яких інвалідність зумовлена нещасним випадком на виробництві або професійного захворювання. За раніше чинним законодавством вони отримували пенсію незалежно від стажу роботи на момент настання інвалідності<sup>1</sup>.

Третьою умовою набуття пенсійної правосуб’єктності є наявність у особи необхідного для призначення відповідного виду пенсії страхового стажу – періоду (строку), протягом якого особа підлягає загальнообов’язковому державному пенсійному страхуванню та за який щомісяця сплачені страхові внески в сумі не меншій, ніж мінімальний страховий внесок.

Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій” змінено положення ч. 1 ст. 26. Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Передбачено істотне поступове (на один рік) збільшення страхового “пенсійного стажу” та запровадження нового порядку виходу на пенсію залежно від наявного страхового стажу. Для прикладу, з 1 січня 2018 року по 31 грудня 2018 року право на призначення пенсії за віком після досягнення віку 60 років мають особи за наявності страхового стажу не менше 25 років, а вже починаючи з 1 січня 2028 року – не менше 35 років.

Відсутність законодавчо визначеного мінімального страхового пенсійного стажу зумовлює збільшення пенсійного віку особи до 63 або 65 років. Передбачено, що у разі відсутності необхідного (вказаного вище) страхового стажу, починаючи з 1 січня по 31 грудня 2018 року, право на призначення пенсії за віком після досягнення 63 років матимуть особи за наявності страхового стажу від 15 до 25 років, а починаючи з 1 січня 2028 року – від 25 до 35 років.

Також зазначається, що у разі відсутності, починаючи з 1 січня 2019 року, страхового стажу, передбаченого у першому (станом на 60 років особи) а другому (станом на 63 роки особи) випадках, право на призначення пенсії за віком мають особи лише після досягнення віку 65 років за наявності

---

<sup>1</sup> У законі “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” збережена норма за якою пенсія по інвалідності від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання призначається відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності” (ч. 3 ст. 30 Закону “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”). Але Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов’язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці” від 28.12.2014 № 77-VIII закон “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності” викладено у новій редакції і названо Закон України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування”. Названий закон не регулює пенсійного забезпечення осіб з інвалідністю внаслідок нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання.

страхового стажу: з 1 січня 2019 року по 31 грудня 2019 року – від 15 до 16 років; ...починаючи з 1 січня 2028 року – від 15 до 25 років.

Варто зазначити, що наявність кожного із названих вище кількісних критеріїв страхового стажу, який зумовлює право на призначення пенсії за віком, визначається на дату досягнення відповідного віку і не залежить від наявності страхового стажу на дату звернення за призначенням пенсії.

Пропоновані зміни щодо кількісного критерію страхового стажу особи не відповідають п. а ч. 2 ст. 29 Конвенції № 102 “Про мінімальні норми соціального забезпечення”<sup>1</sup>. Конвенція № 102, визначаючи 30 років як необхідний страховий стаж для пенсійного забезпечення особи по старості, закріплює також право на скорочену допомогу по старості особам, які працюють за наймом і, які до охоплюваного випадку (досягнення пенсійного віку) мають мінімальний стаж сплати внесків 15 років.

Різке збільшення вимоги щодо мінімального страхового стажу як необхідної умови пенсійного забезпечення особи є виправданим з огляду на європейський досвід пенсійного забезпечення громадян. Зокрема, страхові європейські пенсійні системи передбачають значну тривалість страхового пенсійного стажу як передумову реалізації права на пенсію (в Італії – 40 років)<sup>2</sup>.

Водночас, запроваджуючи такі зміни варто оцінювати реальну, а не декларативну можливість реалізації пенсійних прав особами, які з огляду на об’єктивну соціально-економічну ситуацію в Україні впродовж тривалого терміну після 1990 року не працювали або ж працювали, чи продовжують працювати без належно оформлених трудових правовідносин (чи правовідносин здійснення трудової діяльності іншого виду), а отже більшість з них не зможуть вийти на пенсію у віці 60 років за новими правилами.

Ще одним законодавчим нововведенням, що істотно вплине на обсяг пенсійного права кожного громадянина – це зменшення величини оцінки одного року страхового стажу з 1,35 % до 1,0 %. Нагадаємо, що відповідно до формули, передбаченої ст. 25 Закону України № 1058-IV сумарна кількість місяців страхового стажу особи множилась на визначену відповідно до цього Закону величину оцінки одного року страхового стажу (у відсотках). Передбачено, що за період участі особи тільки в солідарній системі величина оцінки одного року страхового стажу дорівнювала 1,35 % (з 01.01.2018 року – 1 %), а за період участі в солідарній і накопичувальній системах пенсійного страхування – 1,08 %. Зменшення величини оцінки одного року страхового стажу при призначенні пенсій, починаючи з 2018 року призведе до зменшення їх розміру майже на 30 %. Такі пропоновані зміни

---

<sup>1</sup> Про ратифікацію Конвенції про мінімальні норми соціального забезпечення № 102: Закон України від 16.03.2016 р. № 1024-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1024-19> (дата звернення: 12.01.2018 р.)

<sup>2</sup> Антропов В.В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы. М.: ЗАО Издательство «Экономика». 2006. С.65.

вважаємо обмеженням права людини на пенсійне забезпечення шляхом звуження його змісту та обсягу.

Набувши пенсійну правосуб'єктність, особа взмозі реалізувати суб'єктивні юридичні права, які становлять зміст правового статусу особи у сфері пенсійного забезпечення.

Суб'єктивне юридичне право особи, як закріплена в юридичних пенсійних нормах можливість певної її поведінки, проявляється в юридичних правоможностях щодо реалізації цієї можливості: правоможність на власні дії – надана законодавством можливість здійснювати будь-які дії в межах правомірної поведінки або відмовитися від їх здійснення); правоможність вимагати від інших суб'єктів здійснювати необхідні для реалізації суб'єктивного права дії.

Проаналізувавши законодавство України про пенсійне забезпечення вважаємо, що право на власні дії проявляється як правоможності вибору, звернення та участі соціально-правоможного суб'єкта (особа або кілька осіб, що реалізують своє право на пенсійне забезпечення) – майбутнього пенсіонера. Право вибору особи виявляється як можливість волевиявлення реалізувати право на пенсійне забезпечення та обрання на власний розсуд виду пенсії.

Волевиявлення соціально-правоможного суб'єкта реалізувати право на певний вид пенсійного забезпечення є проявом принципу диспозитивності у сфері пенсійного забезпечення: від того, яке рішення прийме особа, залежить, коли буде здійснене її пенсійне право. В Україні прийняті законодавчі норми, що стимулюють більш пізній вихід громадян на пенсію за віком. Так, відповідно до ч. 1 ст. 29 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” особа, яка набула право на пенсію за віком, але після досягнення пенсійного віку, визначеного ч. 1 ст. 26 цього Закону, виявила бажання працювати і одержувати пенсію з більш пізнього віку, пенсія за віком призначається з урахуванням страхового стажу на день звернення за призначенням пенсії з підвищенням її розміру. Однак, практика право-реалізації в Україні підтверджує, що громадяни активно реалізують своє право на конкретний вид пенсії відразу, як тільки у них таке право виникає. Головними аргументами тут можна назвати: малий розмір пенсії за віком; можливість поєднувати отримання пенсії і заробітної плати (доходу), тобто перебувати у статусі працюючого пенсіонера; неефективне в контексті доходів українських громадян законодавче положення про збільшення розміру пенсії в разі більш пізнього виходу на пенсію за віком.

Можливість обрати на власний розсуд вид пенсії чи спосіб її виплати. Особа, яка одночасно має право на різні, проте взаємно несумісні види пенсійного забезпечення, вибирає один на свій розсуд. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України № 1058-IV особі, яка має одночасно право на різні види пенсії (за віком, у зв’язку з інвалідністю, у зв’язку з втратою годувальника), призначається за її вибором лише один із цих видів пенсії.



Однак, нетотожні за компенсаційним характером види забезпечення особа може отримувати одночасно: наприклад, пенсійні виплати за державними та недержавними програмами (ст.6 Закону України № 1058-IV).

Відповідно до п. 7 ст. 16 Закону України № 1058-IV застрахована у сфері пенсійного забезпечення особа може обирати порядок здійснення виплати пенсії.

Другим видом активності соціально-правоможного суб'єкта (майбутнього пенсіонера) у сфері пенсійного забезпечення, його правом на власні дії, є право звернення. Воно відображено у виражених особою територіальному управлінню Пенсійного фонду України намірах отримати визначений законом або договором вид пенсійної виплати. Таке звернення є одностороннім і винятково правоможним за характером; не вимагає згоди будь-якого іншого суб'єкта. В українському законодавстві однією з умов реалізації права на пенсійне забезпечення є волевиявлення особи шляхом подачі заяви на призначення конкретного виду пенсії. Наприклад, згідно з п. 1 Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" призначення пенсії або її перерахунок відбувається винятково за заявою особи, яка має право на відповідний вид соціального забезпечення, або його представника.

Суб'єкти права на пенсійне забезпечення взмозі реалізовувати право самостійно, своїми діями набувати і здійснювати правоможності, що становлять його зміст (ч. 2 ст. 44 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" або ж скористатись інститутом законного, договірнього та уповноваженого представництва (п.1.1. Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" (затв. постановою Правління Пенсійного фонду України № 22-1 від 25.11.2005)<sup>1</sup>.

Законодавством України передбачено межі дозволеного здійснення суб'єктом права звернення. Можна виділити терміни-межі, які визначають часові межі такого звернення, і які, до того ж, є обов'язковою умовою законного звернення щодо належного призначення та виплати пенсійного забезпечення конкретного виду. Є законодавчі конструкції терміну, «не раніше або не пізніше» якого особа може здійснити волевиявлення на отримання виду соціальної виплати чи послуги (ч. 2 ст. 44 Закону України № 1058-IV).

При зверненні за пенсійною виплатою має значення і зміст вимоги

---

<sup>1</sup> Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»: постанова Правління Пенсійного фонду України від 25.11.2005 № 22-1 // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1566-05> (дата звернення: 12.01.2018 р.)

особи, сформульованої в заяві. Неправильне формулювання вимоги в заяві про призначення і виплати виду пенсії вважається недотриманням форми звернення і є підставою для відмови у призначенні.

Важливим елементом форми реалізації права звернення є законодавче визначення переліку документів, що підтверджують пенсійне право особи. Галузеві нормативно-правові акти містять вичерпний перелік документів, а також визначають ті з них, які підтверджують конкретний юридичний факт. Розширеного або оцінного тлумачення не допускається, що інколи призводить до зловживань своїм правом-обов'язком територіальними органами Пенсійного фонду України. Відповідно до ч. 3 ст. 44 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" органи Пенсійного фонду мають право вимагати відповідні документи від підприємств, організацій і окремих осіб, видані ними для оформлення пенсії, а також в необхідних випадках перевіряти обґрунтованість їх видачі та достовірність поданих відомостей про осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню, умови їх праці та інших відомостей, передбачених законодавством для визначення права на пенсію.

Для права звернення важливим є і місце його вчинення. Воно може бути здійснене за: місцем проживання особи чи за місцем роботи особи (див. п.1.1.-1.2. Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування"). Таке положення законодавства вважаємо правообмежувальним, оскільки в сучасних умовах збільшення міграційних процесів (як внутрідержавних, так і зовнішніх) залежність особи від місця проживання у процедурі призначення пенсії, є щонайменше застарілою. Вважаємо, що альтернативним способом звернення особи до територіального органу Пенсійного фонду України повинен бути електронний варіант.

Одним із ефективних напрямів удосконалення системи пенсійного забезпечення в Україні може стати створення Єдиного електронного реєстру соціального забезпечення (в т.ч. дані реєстру застрахованих осіб, що веде Пенсійний фонд України) який містив би повну інформацію про особу, необхідну для призначення різних видів соціального забезпечення (в т.ч. пенсійного), а також дані про призначення, перерахунок, індексацію пенсії особи тощо). Створення такого реєстру дозволило б досягти: 1) узгодженості всіх рівнів та організаційно-правових форм пенсійного забезпечення; 2) належного виконання обов'язків соціально зобов'язаними суб'єктами (територіальними органами Пенсійного фонду України, роботодавцями тощо); 3) спрощення процедури подачі документів (наявність реєстру дозволила б особі подавати заяву та інші документи за місцем проживання чи роботи чи он-лайн) та можливості запровадження електронного документообігу між соціально-правоможним та соціально зобов'язаними суб'єктами (під час призначення пенсії, її перерахунку тощо), а також між соціально зобов'язаними суб'єктами (наприклад, між різними територіальними органами Пенсійного

фонду України у випадку зміни місця проживання особи); 4) проведення ефективного соціального моніторингу (стосовно факту призначення та виплати пенсій, їх індексацій чи перерахунку тощо); 5) спрощення процедури реалізації особою права на пенсійне забезпечення та розвантаження відповідних територіальних органів Пенсійного фонду України, що істотно ефектилізувало б їх роботу.

Право користуватися пенсією (володіти і вільно розпоряджатися), на нашу думку, також є складовою суб'єктивного юридичного права – права на власні дії. Зазначений висновок базується на практиці Європейського суду з прав людини. Ця судова організація здійснює захист прав людини на пенсію, керуючись ст. 1 Першого протоколу (від 20.03.1952 року) Конвенції про захист прав людини і основних свобод, що діє в Україні відповідно до Закону України “Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 і 11 Конвенції”. Конвенційне поняття права власності (ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції) у практиці Європейського суду з прав людини охоплює правоможності володіння, користування, розпорядження річчю, а також і майнові інтереси (законні очікування)<sup>1</sup>. Зазначена категорія рішення ґрунтовно проаналізована у роботах І.М. Ласько<sup>2</sup>, А.Л. Федорова<sup>3</sup>, М.М. Шумила<sup>4</sup>.

Механізм реалізації суб'єктивних прав громадян у сфері пенсійного забезпечення впливає з особливості їх правової природи: вони вимагають активної діяльності соціально зобов'язаних суб'єктів, а без другої складової цих прав (права вимагати від інших суб'єктів здійснювати необхідні дії) їх здійснення неможливо.

Особа – суб'єкт права на певний вид пенсійної виплати може вимагати: 1) отримання належного йому виду пенсійної виплати; 2) відповідний закону і правовим підставам розмір пенсії; 3) забезпечення своєчасності отримання належного йому виду пенсії і в законодавчо-конкретизований спосіб; 4) проведення перерахунку та індексації розмірів пенсійних виплат.

Українська система пенсійного забезпечення базується на принципі абсолютної визначеності видів пенсійних виплат. Адже законодавством України передбачена пряма обумовленість виду соціальної виплати, соціальним ризиком (пенсійний вік, інвалідність, втрата годувальника).

---

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Броньовський проти Польщі» від 22.06.2004 р. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=690>; Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кечко проти України». URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974\\_025](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_025) (дата звернення: 11.01.2018 р.)

<sup>2</sup> Ласько І.М. Система джерел права соціального забезпечення України : монографія // Львів. 2017. С. 108-119.

<sup>3</sup> Федорова А.Л. Захист соціальних прав в рамках Європейської конвенції з прав людини. Значення для України // Право України. 2012. № 11-1. С.241-258.

<sup>4</sup> Проблеми застосування трудового та пенсійного законодавства : монографія / Шумило М.М. та ін. К.: Ніка-Центр. 2015. С. 213-234

Реалізація особою права на належний рівень пенсії в солідарній пенсійній системі вимагає особливих юридичних гарантій його забезпечення. Нормативними гарантіями отримання особою належного рівня пенсійних виплат вважаємо проаналізовані нижче положення пенсійного законодавства України.

Передусім, це – норма про співвідносність мінімального розміру пенсії, що призначається в солідарній пенсійній системі прожитковому мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом. У 2018 р. його вартісна величина складає: з 01.01.2018 – 1373 грн.; з 01.07.2018 – 1435 грн.; з 01.12.2017 – 1497 грн. (ст. 7 Закону України “Про Державний бюджет України на 2018 рік”<sup>1</sup>). Таке положення базується на ч. 3 ст. 46 Конституції України: “Пенсії..., що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом”.

Відповідно до Закону України № 2017-III “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”<sup>2</sup> мінімальний розмір пенсії за віком є державною соціальною гарантією, яка забезпечує рівень життя особи не нижче прожиткового мінімуму. Тож основним завданням ст. 28 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” вбачаємо законодавчу конкретизацію умов та процедури визначення мінімального розміру за віком. Варто наголосити, що мінімальний розмір пенсії за віком застосовується винятково для визначення розмірів пенсій, призначених згідно з цим Законом.

Частиною 1 ст. 28 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” передбачено, що мінімальний розмір пенсії за віком на рівні прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом, надається чоловікам за наявності у них 35 років та жінкам за наявності у них 30 років страхового стажу. Така норма закону щодо пенсії за віком відповідає положенням нещодавно ратифікованої Україною Конвенції № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення (п. а. ч. 1 ст. 29)<sup>3</sup>.

Водночас, положенням, передбаченим абз. 2 ч. 1 ст. 28 “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” мініальному розміру пенсії за віком надано статус право-обмежувального стандарту у сфері пенсійного забезпечення. Зокрема, названою статтею визначено, що за кожний повний

---

<sup>1</sup> Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України від 07.12.2017 р. № 2246-VIII // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1801-19> (дата звернення: 12.01.2012 р.)

<sup>2</sup> Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2017-14> (дата звернення: 12.01.2018 р.)

<sup>3</sup> Про ратифікацію Конвенції про мінімальні норми соціального забезпечення № 102: Закон України від 16.03.2016 р. № 1024-VIII // База даних “Законодавство України”/ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1024-19> (дата звернення: 12.01.2018 р.)

рік страхового стажу понад 35 років чоловікам і 30 років жінкам пенсія за віком збільшується на 1 % розміру пенсії, обчисленої відповідно до ст. 27 зазначеного Закону, але не більше як на 1 % мінімального розміру пенсії за віком.

Звичайно, що під одним кутом зору, законодавчо визначено мінімальну гарантію ціни одного року страхового стажу особи понад 35 років у чоловіків та 30 років у жінок. Однак, під іншим кутом зору – таке положення Закону прямо обмежує зміст права особи на мінімальний розмір пенсії за віком: максимальний обсяг збільшення розміру пенсії за, так званий, понаднормовий персональний страховий стаж відповідно до чинних норм визначається незалежно від розміру заробітної плати особи та її страхових внесків у Пенсійний фонд, а співвідноситься із мінімальною пенсією за віком. Окрім того, вона також порушує принцип диференціації розмірів персональних пенсій залежно від розміру страхового стажу та заробітної плати особи. Відповідно до такого критерію ціною страхового стажу особи понад встановлені відповідні норми (35 та 30 років) є лише мінімально-можлива, а не реальна її заробітна плата.

Соціально-несправедливою вважаємо норму закону, яка передбачає, що у разі виплати застрахованій особі довічної пенсії, передбаченої цим Законом, пенсії або аналогічної виплати, встановленої в інших державах, мінімальний розмір пенсії за віком у солідарній системі встановлюється з урахуванням зазначених сум, тобто розмір державного соціального стандарту – мінімальна пенсія за віком зменшується на розмір цих виплат. Зазначену соціальну гарантію держава не дарує особі, а зобов'язує заробити, сплативши відповідні страхові внески впродовж тривалого періоду здійснення трудової діяльності. А отже – не може обмежувати. Більше того, положеннями Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій” (від 03.10.2017 року) визначено поступове збільшення нормативної вимоги щодо страхового стажу як передумови виникнення у особи права на пенсію загалом (від 25 років з 1 січня 2018 року; ...від 35 років з 1 січня 2028 року).

Зміст другого речення ч. 1 ст. 28 Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”, також вважаємо прямим легальним обмеженням змісту права особи на солідарне пенсійне забезпечення. Адже, відповідно до Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” солідарний та накопичувальний рівні державної пенсійної системи є самостійними видами програм пенсійного забезпечення громадян в Україні, які базуються на різних правових засадах реалізації права на пенсійне забезпечення у кожній із них.

До того ж, абз. 6 ч. 1 ст. 47 Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” містить прямо протилежну норму: “З 1 січня 2018 р. пенсії виплачуються без урахування одержуваної заробітної плати (доходу) або пенсійних виплат з накопичувальної системи пенсійного стра-

хування чи пенсійних виплат із системи недержавного пенсійного забезпечення, крім випадків, передбачених законом.”

Вартим уваги є співвідношення змісту ст. 26 та ст. 28 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Очевидна їхня невідповідність. Зокрема: 1) відповідно до ст. 28 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” право на мінімальний розмір пенсії за віком у жінок виникатиме за наявності у них 30 років страхового “пенсійного” стажу; 2) згідно із ст. 26 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” право на пенсію за віком з 2028 року жінки матимуть за умови наявності 35 років стажу.

Законодавчою новацією, впровадженою пенсійною реформою 2017 року, є положення ч. 2 ст. 28 “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Зокрема, передбачено, що з 1 січня 2018 р. для осіб, які досягли віку 65 років, мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків 35 років, а у жінок 30 років страхового стажу встановлюється в розмірі 40 % мінімальної заробітної плати, визначеної законом про Державний бюджет України на відповідний рік, але не менше прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом. Таке законодавче нововведення суперечить ч. 1 ст. 65 Конвенції МОП № 102 “Про мінімальні норми соціального забезпечення”, яку нещодавно (у 2016 році) ратифікувала Україна<sup>1</sup>. Відповідно до її положень допомога по старості мала б дорівнювати не менше 40 % від загальної суми минулих прибутків одержувача такої допомоги (а не мінімальної заробітної плати, як пропонується запровадити в Україні) або його годувальника та від суми будь-яких родинних допомог, які виплачують особам, які підлягають забезпеченню. З 1 січня 2018 року мінімальний розмір заробітної плати дорівнює 3723 грн. (ст. 8 Закону України “Про Державний бюджет на 2018 рік”<sup>2</sup>), прожитковий мінімум – 1373 грн. (ст. 7 вказаного закону України). 40 % дорівнюватиме 1489 грн. 20 коп.

Важливим, на нашу думку, є і той факт, що затверджений Законом України “Про Державний бюджет України на 2018 рік” розмір прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб, за даними Федерації професійних спілок України не відповідає фактичному розміру прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб, який майже вдвічі вищий<sup>3</sup>. А відповідно до висновків-підрахунків, зроблених Міністерством соціальної політики України, офіційна величина прожиткового мінімуму в середньому на одну людину, встановлена в Україні на грудень 2017 р. відповідно до ст. 7 Закону України “Про Дер-

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України від 07.12.2017 р. № 2246-VIII // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1801-19> (дата звернення: 12.01.2018 р.)

<sup>3</sup> Моніторинг Міністерства соціальної політики. URL: <http://www.msp.gov.ua/timeline/Pokazniki-socialnoi-sferi.html> (дата звернення: 12.01.2018 р.)

жавний бюджет України на 2017 рік”, занижена в порівнянні з фактичним розміром на одну людину на 87,81 %. Фактичний розмір прожиткового мінімуму у цінах грудня 2017 року у розрахунку на місяць на одну особу становив 3091 грн. (з урахуванням суми обов’язкових платежів – 3544 грн.), для осіб, які втратили працездатність – 2605 грн.<sup>1</sup>

Окрім того, за висновками Головного науково-експертного управління (від 10.07.2017 року): положення ч. 2 нової редакції ст. 28 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” щодо надання преференцій та встановлення з 1 січня 2018 р. для осіб, які досягли 65-річного віку за наявності у чоловіків 35 років, а у жінок 30 років страхового стажу, мінімального розміру пенсії за віком в розмірі 40 % мінімальної заробітної плати, але не менше прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, може призвести до зрівняння розміру пенсій таких громадян з пенсіями тих, хто відпрацював 40 років, а також до нерівності прав з пенсіонерами молодшого віку, які мають такий же страховий стаж (чоловіки 35 років, жінки 30 років), але сплачували страхові внески з мінімальної заробітної плати<sup>2</sup>.

Частина 3 ст. 28 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” передбачає, що за наявності у особи страхового стажу меншої тривалості, ніж 35 років для чоловіків та 30 років для жінок, її пенсія за віком встановлюється в розмірі, пропорційному наявному страховому стажу, виходячи з мінімального розміру пенсії за віком, а отже – меншому, ніж прожитковий мінімум. Таке законодавче положення видається прямим порушенням ч. 3 ст. 46 Конституції України, відповідно до якої “Пенсії.., що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом”.

Для пенсій, призначених після 1 січня 2018 року, мінімальний розмір пенсії за віком виплачується після досягнення особою віку 65 років. До досягнення цього віку таким особам може бути призначена державна соціальна допомога на умовах і в порядку, визначених Законом України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям”. Вбачається, що у цій статті закріплений принцип непрямого збільшення пенсійного віку для осіб, які з огляду в т.ч. на об’єктивні, незалежні від особи причини, не змогли набути відповідного страхового стажу.

В контексті реалізації особою права на мінімальний розмір пенсії за віком важливим є зміст ч. 5 ст. 28 “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, відповідно до якої: “При визначенні мінімального розміру пенсії за віком та збільшенні мінімальної пенсії за віком, перед-

<sup>1</sup> Інформація щодо фактичного розміру прожиткового мінімуму за грудень 2017 року. URL: <http://www.msp.gov.ua/news/14671.html> (дата звернення: 12.01.2018 р.)

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсії: Закон України від 22.06.2017 р. № 2148-VIII // База даних “Законодавство України”/ВР України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62088](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62088) (дата звернення: 12.01.2018 р.)

бачених абзацами першим і другим частини першої, частинами другою і третьою цієї статті (з огляду на страховий стаж особи), до страхового стажу не враховується період, за який проведено одноразову сплату єдиного внеску відповідно до ч. 5 ст. 10 Закону України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування”<sup>1</sup>.

Нагадаємо, що відповідно до ч. 5. ст. 10 Закону України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” (а отже, поширюється і на пенсійні правовідносини в солідарній пенсійній системі) договором про добровільну участь в системі загальнообов’язкового державного соціального страхування може бути передбачена одноразова сплата особою єдиного внеску за попередні періоди, в яких особа не підлягала загальнообов’язковому державному соціальному страхуванню (у тому числі за період з 1 січня 2004 року по 31 грудня 2010 року). Водночас сума сплаченого єдиного внеску за кожен місяць такого періоду не може бути меншою за мінімальний страховий внесок та більшою за суму єдиного внеску, обчисленого виходячи з максимальної величини бази нарахування єдиного внеску, встановлених на дату укладення договору (крім осіб, зазначених в абз. 2–4 ч. 1 цієї статті). За даними Пенсійного фонду України ціна “придбання” одного року страхового “пенсійного” стажу у 2018 році становить 19 656 грн. Виходить, що сплативши зазначені кошти за кожен рік страхового “пенсійного” стажу, скажімо, для можливості реалізувати право на пенсію за віком, особа не в змозі використати цей стаж для отримання гарантії мінімального розмірі пенсії за віком<sup>2</sup>.

Напрошується висновок щодо неоднакових підходів законодавця до необхідності та можливості особою «купити» собі страховий пенсійний стаж. Адже таке право не може бути віртуальним. Окрім того, задекларована зміна однозначно порушує права громадян у сфері пенсійного забезпечення.

Окремої уваги заслуговує законодавча норма про розмір пенсії у зв’язку з інвалідністю. Порушенням конституційної гарантії, передбаченої ч. 3. ст. 46 Основного Закону України вважаємо положення, що пенсія особі з інвалідністю II групи призначається в розмірі 90 % пенсії за віком, обчисленої відповідно до статей 27 і 28 зазначеного закону, а особі з інвалідністю III групи – 50 %. За умови, що пенсія за віком зазначених осіб дорівнює державній соціальній гарантії – мінімальній пенсії такого виду, реальний розмір пенсій у зв’язку з інвалідністю уже на рівні законодавчої норми не відповідає законодавству про державні соціальні стандарти (є меншим за прожитковий мінімум, встановлений законом для непрацездатних).

Другий блок законодавчих гарантій стосується законодавчого обмеження

---

<sup>1</sup> Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 р. № 2462-VI // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2464-17> (дата звернення: 12.01.2018 р.)

<sup>2</sup> URL: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/index> (дата звернення: 12.01.2018 р.)



максимального розміру пенсії. В Україні застосовують метод прямого і непрямого обмеження. Пряме обмеження – це законодавчо фіксований розмір пенсії. Зокрема, при призначенні пенсій протягом 2018 року – максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) дорівнює десяти прожитковим мінімумам, визначених для непрацездатних осіб, – 13 800 грн. Непряме обмеження є наслідком законодавчо передбаченого граничного розміру заробітної плати, з якої стягують страхові внески в системі загальнообов’язкового державного соціального страхування і, відповідно, обчислюють страхові соціальні виплати (в 2018 році максимальна величина бази нарахування єдиного внеску дорівнює 25 розмірам прожиткового мінімуму для працездатних осіб) (ст. 27 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”). За статистичними даними, поданими Міністерством соціальної політики України 99,9 % з 12 млн пенсіонерів отримують пенсію в межах максимально встановленого законом розміру. Як видається, навіть присутність 0,1 % (19,8 тис. пенсіонерів) в зазначеній кількості пенсіонерів порушує принцип рівності всіх громадян у своїх правах та соціальної справедливості<sup>1</sup>. Законодавчо задекларований підхід обмеження максимального розміру пенсії повинен застосовуватися до всіх без винятку громадян.

Нормативне обмеження максимального розміру пенсії чи заробітної плати, з якої стягують страхові внески в системі загальнообов’язкового державного соціального страхування відповідає ч. 3 ст. 65 Конвенції про мінімальні норми соціального забезпечення (№ 102)<sup>2</sup>.

Третя система гарантій стосується розміру пенсії за віком. Важливими є питання обчислення, “осучаснення”, індексації та перерахунку пенсій.

Відповідно до ч. 1 ст. 40 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» для обчислення персональної пенсії особи враховується її заробітна плата (дохід) за весь період страхового стажу, починаючи з 1 липня 2000 року. Відповідно до ст. 40 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» пенсія обчислюється із застосуванням середньої заробітної плати (доходу) в середньому на одну застраховану особу в Україні, з якої сплачено страхові внески, за три календарні роки, що передують року звернення за призначенням пенсії з урахуванням індивідуального коефіцієнта заробітної плати особи. При при-

---

<sup>1</sup> Розмір максимальної пенсії в Україні у 2018 році. URL: <http://www.the-village.com.ua/village/city/city-news/267229-rozmir-maksimalnoyi-pensiyi-v-ukrayini-u-2018-rotsi> (дата звернення: 12.01.2018 р.)

<sup>2</sup> Про ратифікацію Конвенції про мінімальні норми соціального забезпечення № 102: Закон України від 16 березня 2016 року № 1024-VIII // База даних “Законодавство України” / РП України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1024-19> (дата звернення: 12.01.2018 р.)

значенні пенсій застосовувався усереднений показник заробітної плати: у 2012 р. – 2001,20 грн., у 2013 р. – 2368,70 грн., у 2014 р. – 2700,98 грн., у 2015 р. – 2960,62 грн., у 2016 р. – 3263,44 грн., у 2017 р. – 3764,40 грн.

Пунктом 4-3 розділу XV “Прикінцеві положення” Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” передбачено порядок так званого осучаснення пенсій, призначених відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” до набрання чинності Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій”. Відповідно до нього з 1 жовтня 2017 р. всі раніше призначені пенсії перераховані із застосуванням середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески, обчисленої як середній показник за 2014, 2015 та 2016 роки із застосуванням величини оцінки одного року страхового стажу в розмірі 1 %. За даними Пенсійного фонду України розмір такої зарплати 3764 грн. 40 коп.

В Україні впродовж кількох років поступово ліквідується інститут спеціальних-професійних (пенсії, призначені відповідно до законів України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про державну службу”, “Про Національний банк України”, “Про дипломатичну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про прокуратуру”, “Про статус народного депутата України”, “Про судоустрій і статус суддів”, “Про судову експертизу”, “Про статусу і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”, Митного кодексу України, Податкового кодексу України, Положення про помічника-консультанта народного депутата України).

Положення, що передбачали окремі умови пенсійного забезпечення державних службовців, були скасовані ще з 01.05.2016 року, коли набрав чинності Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889-VIII. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» остаточно скасовано положення більшості законів, що передбачали умови і підстави пенсійного забезпечення для окремих категорій осіб, відмінні від загальнообов’язкового державного пенсійного страхування. Відповідні зміни були внесені, зокрема, до Законів України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про наукову і науково-технічну діяльність»<sup>1</sup>.

Зазначений державний курс отримав продовження і під час пенсійної реформи 2017 року. Пунктом 4-7 розділу XV “Прикінцеві положення” Закону України № 1058-IV “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”

---

<sup>1</sup> Бурак В.Я., Кульчицька О.І., Синчук С.С., Ласько І.М. Актуальні проблеми пенсійної реформи: роз’яснення коментарі. Львів: ПП «Видавництво Левада». 2017. 52 с.

визначено процедуру “осучаснення” спеціальних пенсій, призначених відповідно до законів України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про державну службу”, “Про Національний банк України”, “Про дипломатичну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про прокуратуру”, “Про статус народного депутата України”, “Про судоустрій і статус суддів”, “Про судову експертизу”, “Про статусу і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”, Митного кодексу України, Податкового кодексу України, Положення про помічника-консультанта народного депутата України. Якщо з урахуванням перерахунку розмір зазначених пенсій буде більшим, проводитиметься автоматично, без звернення отримувачів таких пенсій, переведення пенсії на отримання її на умовах, передбачених Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, за матеріалами пенсійних справ.

Особи, пенсію яким переведено на пенсію на умовах Закону України № 1058-IV “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, у будь-який час можуть звернутися до органів Пенсійного фонду України щодо переведення їх на попередньо призначену за спеціальними законами пенсію чи щомісячне довічне грошове утримання із встановленням розміру пенсії, отримуваного до такого переведення, з 1 числа місяця, що настає за місяцем, у якому надійшла така заява від особи.

Пункт 13-1 Розділу 15 “Прикінцеві положення” Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” передбачає, що з 1 жовтня 2017 року пенсії, призначені після набрання чинності Законом України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” (крім осіб з інвалідністю I та II груп, осіб з інвалідністю внаслідок війни III групи та учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія пункту 1 статті 10 Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”) на умовах законів України “Про державну службу”, “Про прокуратуру”, “Про статус народного депутата України”, “Про наукову і науково-технічну діяльність”, у період роботи на посадах державної служби, визначених Законом України “Про державну службу” від 10.12. 2015 р. № 889-VIII, а також на посадах та на умовах, передбачених законами України “Про прокуратуру”, “Про судоустрій і статус суддів”, виплачуються у розмірі, обчисленому відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Після звільнення з роботи виплата пенсії, призначеної відповідно до зазначених законів, поновлюється.

Виплата працюючим пенсіонерам у період роботи на інших посадах пенсій, призначених на умовах законів України “Про державну службу”, “Про прокуратуру”, “Про статус народного депутата України”, “Про наукову і науково-технічну діяльність”, з 1 жовтня 2017 року поновлюється у розмірах, що були встановлені відповідними законами.

Наступним проблемним напрямом у забезпеченні належного рівня розміру пенсійних виплат в солідарній пенсійній системі є встановлений законами та іншими нормативно-правовими актами України механізм підвищення пенсійних виплат громадянам, що дає можливість частково або повністю відшкодовувати подорожчання споживчих товарів і послуг (індексація та перерахунок пенсій).

Питання перерахунку пенсій, що виплачуються в межах солідарної пенсійної системи, регулює ст. 42 Закону України № 1058-IV “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Про неоднаковість законодавчого підходу щодо питання перерахунку пенсій та гостроту питання свідчать зміст названої статті та відповідне Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/2008 від 22.05.2008 року<sup>1</sup>.

Перерахунок розміру пенсії здійснюється винятково у випадках вичерпно визначених у Законі України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Так, відповідно до ч. 3 ст. 42 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” встановлення нового розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом, зумовлює автоматичний перерахунок пенсії. Перерахунок пенсії проводиться з дня встановлення нового розміру прожиткового мінімуму. У період з 01.04.2015 року по 31.12.2015 рік такий перерахунок був передбачений лише для розміру пенсії, обчисленого відповідно до ст. 28 Закону України № 1058-IV “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” (автоматичний перерахунок із зазначеної підстави здійснювався лише стосовно тих пенсій за віком, які надавалися особі у мінімальному розмірі пенсії за віком, тобто в розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність). Зазначена гарантія перерахунку продовжує діяти і по даний час.

Додаткова підстава для проведення перерахунку розміру пенсії за віком передбачена частиною другою ст. 42 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» в редакції Закону України № 2148-VIII від 03.10.2017. Відповідно до неї з 1 січня 2016 року автоматичний перерахунок мінімального розміру пенсії за віком повинен здійснюватися у разі збільшення розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом, а також у разі збільшення розміру мінімальної заробітної плати, визначеної законом про Державний бюджет України на відповідний рік. Перерахунок пенсії проводиться з дня встановлення нового розміру прожиткового мінімуму/мінімальної заробітної плати. Наведена законодавча гарантія не поширюється на пенсіонерів, які працюють (проводять діяльність, пов’язану з отриманням доходу, що є базою нарахування

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду № 10-рп/2008 від 22.05.2008 (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) // База даних “Законодавство України”/ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08> (дата звернення: 12.01.2018 р.)

єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування). Це, на нашу думку, є прямим порушенням принципів рівності прав всіх громадян та соціальної справедливості.

Таким пенсіонерам, які працюють (провадять діяльність, пов'язану з отриманням доходу, що є базою нарахування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування), пенсія перераховується після звільнення з роботи або припинення такої діяльності з урахуванням прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність/мінімальної заробітної плати, визначених законом на дату звільнення з роботи або припинення такої діяльності.

Перерахунок пенсії також може бути проведений у випадку збільшення персонального страхового стажу особи (ч. 4 ст. 42 Закону України № 1058-IV). Варто наголосити, що перерахунок пенсії, пов'язаний зі збільшенням страхового стажу не поширюється на пенсіонерів, яким призначено пенсію за вислугу років на умовах, передбачених Законом України “Про пенсійне забезпечення”, та які не досягли пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” (абз. 7 ч. 4 ст. 42 Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”).

Абзацом 5 ч. 4 ст. 42 Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” передбачено зобов'язання органів Пенсійного фонду щороку з 1 квітня без додаткового звернення особи проводити перерахунок пенсії тим особам, які станом на 1 березня року, в якому здійснюється перерахунок, набули право на проведення перерахунку, пов'язаного із збільшенням кількісного критерію страхового стажу особи на найбільш вигідних умовах (презюмуємо для особи, а не для Пенсійного фонду України). Порядок такого перерахунку пенсії встановлюється правлінням Пенсійного фонду за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення. Обчислення страхового стажу, який дає право на перерахунок пенсії відповідно до цієї статті, здійснюється не раніше дня, що настає за днем, по який обчислено страховий стаж під час призначення (попереднього перерахунку) пенсії.

Важливим у процедурі реалізації особою пенсійних прав є індексація грошових доходів населення – як встановлений законами та іншими нормативно-правовими актами України механізм підвищення грошових доходів населення, що дає можливість частково або повністю відшкодовувати подорожчання споживчих товарів і послуг (ст.1 Закону України № 2462-VI “Про індексацію грошових доходів населення”)<sup>1</sup>. Водночас в Україні з огляду

---

<sup>1</sup> Про індексацію грошових доходів населення: Закон України від 08.07.2010 р. № 2462-VI // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1282-12> (дата звернення: 12.01.2018 р.)

на дефіцит бюджету Пенсійного фонду України (зокрема в 2017 році Пенсійний фонд України називав дефіцит своїх коштів на рівні 71 700 млн грн.) зазначений механізм соціального захисту громадян наявний в законодавчих положеннях, однак відсутній на практиці, що, своєю чергою, призвело до реальної дискримінації громадян у сфері пенсійного забезпечення: за однакових правових підстав та умов реалізації права на пенсію особа, яка вийшла на пенсію раніше отримувала значно нижчий розмір пенсії).

З 1 жовтня 2017 року передбачено окремий порядок індексації пенсій. Зокрема ч. 2 ст. 42 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” передбачає, що для забезпечення індексації пенсії щороку буде проводитися перерахунок раніше призначених пенсій шляхом збільшення показника середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески, та який враховується для обчислення пенсії.

Показник середньої заробітної плати (доходу) в Україні, який застосовується для обчислення пенсії, щороку збільшується на коефіцієнт, що відповідає 50 % показника зростання споживчих цін за попередній рік та 50 % показника зростання середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески, за три календарні роки, що передують року, в якому проводиться збільшення, порівняно з трьома календарними роками, що передували року, який є попереднім щодо року, в якому проводиться збільшення. Змішана методологія індексації пенсій (на основі динаміки споживчих цін та динаміки заробітної плати) застосовується в Данії, Італії, Німеччині<sup>1</sup>.

У разі відсутності дефіциту коштів Пенсійного фонду для фінансування виплати пенсій у солідарній системі розмір щорічного збільшення показника середньої заробітної плати (доходу) в Україні, який застосовується для обчислення пенсії, передбачений абзацом другим цієї частини, може бути збільшений, але не повинен перевищувати 100 % показника зростання середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески, за три календарні роки, що передують року, в якому проводиться збільшення, порівняно з трьома календарними роками, що передували року, який є попереднім щодо року, в якому проводиться збільшення.

Законодавча норма про індексацію може бути нівельована положенням, відповідно до якого розмір, дата та порядок індексації визначаються у межах бюджету Пенсійного фонду за рішенням Кабінету Міністрів України з урахуванням мінімального розміру збільшення, визначеного абзацом другим цієї частини. На практиці це доволі часто означає, що Кабінет Міністрів України може зловживати свої правом – не приймати відповідне рішення, й таким чином штучно відтерміновувати індексацію пенсій.

Окремо варто сказати про індексацію пенсій, призначених відповідно до

---

<sup>1</sup> Антропов В.В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы. М.: ЗАО Издательство «Экономика». 2006. С.68.

Законів України “Про державну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про прокуратуру”, “Про статус народного депутата України”, “Про наукову і науково-технічну діяльність”. До переведення цих видів пенсій за віком, призначених відповідно до названих спеціальних законів на пенсії за віком, обчислені відповідно до Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій” (тобто з урахуванням положень Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”) вони не переглядаються та не індексуються (п. 4-5 “Прикінцевих положень” Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”).

Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій” було легалізовано поняття “працюючий пенсіонер”. Відповідно до оновлених законодавчих положень, спеціальний статус «працюючий пенсіонер» формують дві обов’язкові умови. Це – особа: 1) якій призначено пенсію. Пенсією, відповідно до ст. 1 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” є щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її інвалідом, або отримують члени її сім’ї у випадках втрати годувальника; 2) яка є застрахованою відповідно до пунктів 1-7, 11-13 частини першої статті 11 вказаного Закону (тобто, є особою, яка підлягає загальнообов’язковому державному пенсійному страхуванню).

Законом України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” (абз. 3 ч. 2 Розділу 2 “Прикінцеві та перехідні положення” (в ред. Закону № 213-VIII від 02.03.2015))<sup>1</sup> було визначено, що порядок виплати пенсії (щомісячного довічного грошового утримання) працюючим пенсіонерам встановлюється законодавством незалежно від дати призначення пенсії (щомісячного довічного грошового утримання).

Підсумовуючи процедуру реалізації громадянами права на пенсійне забезпечення, запроваджену пенсійною реформою в Україні 2017 року, можемо стверджувати, що наша держава послуговується досвідом іноземних країн щодо модернізації сучасної пенсійної системи та підвищення індивідуальної (персональної) відповідальності особи за майбутній рівень власного пенсійного забезпечення. Зокрема, проаналізувавши внесені зміни в українське пенсійне законодавство, можна виділити наступні шляхи: збільшення періодів соціального пенсійного страхування; збільшення кола осіб, які підлягають або можуть бути застраховані в пенсійній системі України; збільшення вимог щодо мінімального страхового стажу для можливої участі

---

<sup>1</sup> Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 08.07.2011р. № 3668-VIII // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3668-17> (дата звернення: 12.01.2018 р.)

особи в системі пенсійного забезпечення та для гарантування мінімальної пенсії за віком як державного соціального стандарту; непряме підвищення пенсійного віку; зменшення величини оцінки одного року страхового пенсійного стажу особи у механізмі обчислення її пенсії.

## **II.II Пенсіонування внутрішньо переміщених осіб в Україні як новий виклик для пенсійної системи**

**П**роблема внутрішньо переміщених осіб постала перед Україною на початку 2014 року внаслідок збройної агресії Російської Федерації, що спричинило тимчасову окупацію Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та окремих районів Луганської та Донецької областей. Мешканці цих регіонів відчули реальну небезпеку для життя і здоров'я, вимушено змінили своє місце проживання та праці. Такі особи, беззаперечно потребують захисту та забезпечення з боку держави, в першу чергу, соціального. Згідно статистичних даних Міністерства соціальної політики України<sup>1</sup> станом на 22.01.2018 р., за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 492 851 внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). Проблема внутрішнього переміщення у теперішньому її вигляді є новою та актуальною для дослідження українською наукою загалом, та наукою права соціального забезпечення зокрема. Визначення правового статусу та шляхів удосконалення правового регулювання ВПО є одним із головних завдань науки права соціального забезпечення. Окремі аспекти правового регулювання ВПО були предметом наукових досліджень: О. Скрипнюк<sup>2</sup>, О. Кудрявцева<sup>3</sup>, Є. Микитенко<sup>4</sup>, О. Фесенко<sup>5</sup>, М. Шумило<sup>6</sup>.

В той же час, не є новою для дослідження категорія ВПО в світі. В межах міжнародно – правового співробітництва активно вивчаються питання щодо їх міжнародно-правового регулювання, вдосконалення міжнародно –

---

<sup>1</sup> Міністерство соціальної політики України. Статистичні дані щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні станом на 22.01.2018 р. URL: <http://www.msp.gov.ua/news/14678.html> (дата звернення: 29.01.2018).

<sup>2</sup> Скрипнюк О. Проблеми забезпечення прав і свобод дітей в умовах збройного конфлікту: нові виклики для України // Альманах права. 2015. Вип. 6. С. 20-24.

<sup>3</sup> Кудрявцева О. Конституційні засади захисту прав і свобод дитини в Україні: досвід, проблеми, перспективи // Історично – правовий часопис. Конституційне, адміністративне, інформаційне та фінансове право. 2014. С. 49-53.

<sup>4</sup> Микитенко Є. Загальні проблеми реалізації правового статусу внутрішньо переміщених осіб // Юридичний науковий електронний журнал. URL: [http://www.lsej.org.ua/4\\_2015/47.pdf](http://www.lsej.org.ua/4_2015/47.pdf). (дата звернення: 29.01.2018).

<sup>5</sup> Фесенко О.А. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя. 2016. 254 с.

<sup>6</sup> Шумило М. Процедурно-організаційні правовідносини щодо припинення пенсійних виплат // Альманах права. 2016. Вип. 7. С. 409-413.



правових норм та документів з питань ВПО, вивчення досвіду держав, що стикнулися з масовим внутрішнім переміщенням населення. Важливу ланку в цьому займають питання нормативного-правового регулювання ВПО в національних державах та відповідності їх змісту міжнародно –правовим нормам, рівень ефективності та дієвості цих актів, вжиття заходів та винаходження шляхів подолання такого явища. Серед країн, які стикнулися з масовим внутрішнім переміщенням населення можна назвати такі: Грузія, 1992–1993, 2008 рр. (Абхазія, Південна Осетія), кількість ВПО становила близько 257 989 осіб<sup>1</sup>, Азербайджан, 1991 р. (Нагорний Карабах) – 789 тис. осіб<sup>2</sup>, Молдова, 90-ті р.р. (Придністров'я) – 130 тис. мешканців<sup>3</sup>, тощо. Дослідження питань досвіду зарубіжних країн можна знайти в окремих працях: Л. Павлової<sup>4</sup>, О.З. Ххасраві<sup>5</sup>, А. Попок, А. Дяченко<sup>6</sup>.

Вже стало очевидним, що в науці права соціального забезпечення з'явився новий суб'єкт суспільних правовідносин – внутрішньо переміщена особа (далі – ВПО), із закріпленням за нею окремого правового статусу та особливостями правового регулювання. Сферою його регулювання охоплюються правовідносини в галузі реалізації ВПО права на пенсійне забезпечення; зайнятість; житлове забезпечення; соціальну допомогу, освіту та судовий захист. Конституцією України (1996 р.) визначається соціальна спрямованість держави і гарантується належний та достатній соціальний захист громадян, що включає право на забезпечення у разі втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, в старості та в інших випадках. Гарантоване право на оскарження в суді рішень, дій чи

---

<sup>1</sup> Управління Верховного комісара ООН у справах біженців. Дослідження намірів щодо реалізації довготривалих рішень: думки внутрішньо переміщених осіб в Грузії. 1 червня 2015 р. URL: <http://www.refworld.org.ru/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=55e575c24&skip=0&query=%D0%B2%D0%BD%D1%83%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%B5%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B0&coi=GEO> (дата звернення: 29.01.2018).

<sup>2</sup> Наслідки військової агресії Вірменії. Статистична інформація. Міністерство оборони Азербайджанської республіки. 2017 р. URL: <http://mod.gov.az/ru/posledstviya-voennoj-agressii-armenii-statistika-412/> (дата звернення 29.01.2018).

<sup>3</sup> Горелова О., Шеларь Г. “Иждержки приднестровского конфликта и выгоды от его урегулирования”(мовою оригіналу). Молдавський Центр стратегічних досліджень та реформ. Кишинев. 2009. с. 10. URL: <http://www.cisr-md.org/pdf/Report%20RUS%20Master%20Final%20vGS.pdf> (дата звернення: 29.01.2018).

<sup>4</sup> Павлова Л. Внеуставная деятельность УВКБ ООН: содействие защите перемещенных лиц/ Белорусский журнал международного права и международных отношений. Серия: международное право. 2000. № 5. URL: <http://evolutio.info/content/view/399/51/> (дата звернення 29.01.2018).

<sup>5</sup> Ххасраві О. Адміністративно-правове регулювання внутрішніх переміщень в умовах проведення військових операцій (на прикладі України та Іраку) : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2016. 198 с.

<sup>6</sup> Попок А., Дяченко А. Аспекти публічного управління // наук. журнал. Ужгород. 2017. Том 5. С.111-116.

бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. ВПО не є виключенням з цього.

Всі вищевказані галузі, суб'єктом правовідносин яких є ВПО, залишаються предметом наукових досліджень, проте найменш дослідженою є галузь пенсійного забезпечення ВПО. Саме питання реалізації ВПО права на пенсійне забезпечення підлягає ретельному вивченню та вдосконаленню.

Поява такого суб'єкта правовідносин в праві соціального забезпечення як ВПО зумовило необхідність створення вузькоспеціалізованої законодавчої бази, спрямованої на захист прав і свобод виключно ВПО. В її основу закладена термінологічна база, визначені підстави набуття та припинення правового статусу ВПО, їх права та обов'язки, гарантії соціального захисту, положення щодо порядку та строків розгляду заяв про оформлення, переоформлення, продовження соціальних виплат ВПО, особливості у забезпечення їх соціальними та медичними послугами тощо. Серед нормативно-правових актів можна назвати такі: Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”<sup>1</sup> від 20.10.2014 р. № 1706, постанови Кабінету Міністрів України “Про облік внутрішньо переміщених осіб”<sup>2</sup> від 01.10.2014 р. № 509, “Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг”<sup>3</sup> від 01.10.2014 р. № 505, “Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства”<sup>4</sup> від 07.11.2014 р. № 595, “Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам”<sup>5</sup> від 08.06.2016 р. № 365.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про забезпечення прав і свобод

---

<sup>1</sup> Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. № 1706. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/page> (дата звернення 29.01.2018).

<sup>2</sup> Постанова Кабінету Міністрів України “Про облік внутрішньо переміщених осіб” від 01.10.2014 р. № 509. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF> (дата звернення 29.01.2018).

<sup>3</sup> Постанова Кабінету Міністрів України “Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг” від 01.10.2014 р. № 505. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF> (дата звернення 29.01.2018).

<sup>4</sup> Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства” від 07.11.2014 р. № 595. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-2014-%D0%BF> (дата звернення 29.01.2018).

<sup>5</sup> Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам” від 08.06.2016 р. № 365. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF/paran12#n12> (дата звернення 29.01.2018).

внутрішньо переміщених осіб”<sup>1</sup> від 20.10.2014 р. (далі – Закон) *внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.* Так, ВПО є фізична особа, виникнення права на соціальне забезпечення якої зумовлене певним соціальним ризиком. Акцентуючи увагу на певному соціальному ризику, йдеться про конкретно визначені об’єктивні обставини, що зумовлюють виникнення права на соцзабезпечення. Соціальним ризиком для ВПО, згідно ст. 1 Закону є збройна агресія (збройний конфлікт), окупація, повсюдні прояви насильства, порушення прав людини, а також надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру.

Для того, щоб така особа, стала суб’єктом права соціального забезпечення та реалізувала своє право на соціальний захист необхідно набути відповідний правовий статус – внутрішньо переміщеної особи. Наявність останнього дозволяє реалізувати право на отримання адресної допомоги, тимчасового житла, відновлення або призначення соціальних допомог, насамперед, пенсій, отримати соціальні та медичні послуги на пільгових умовах тощо. У разі його порушення – скористатися конституційним правом на судовий захист.

Переміщена особа набуває статусу ВПО з моменту настання юридичного факту – внутрішнього переміщення з підстав (що є соціальним ризиком), визначених Законом, підтвердженого одержанням довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, з внесенням до Єдиної інформаційної бази даних ВПО. Строк дії довідки законодавцем передбачений як безстроковий.

Механізм отримання довідки, визначається Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. та Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України “Про облік внутрішньо переміщених осіб” від 01.10.2014 р. № 509 (далі – Порядок). Заява про взяття на облік ВПО є встановленого зразка, затвердженого Міністерством соціальної політики України. Її зміст містить: прізвище, ім’я та по батькові; громадянство; дату та місце народження; стать; відомості про малолітніх, неповнолітніх внутрішньо переміщених осіб, які прибули разом з ним (у разі необхідності); відомості про законних представників, які

---

<sup>1</sup> Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. № 1706. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/page> (дата звернення 29.01.2018).

супроводжують малолітню дитину, недієздатних осіб або осіб, дієздатність якої обмежена; відомості про зареєстроване та фактичне місце проживання; адреса, за якою з особою може здійснюватися офіційне листування або вручення офіційної кореспонденції, та контактний номер телефону; обставини, що спричинили внутрішнє переміщення; повідомлення особи про її непричетність до скоєння злочинів або співучасті у злочинах; відомості про житлові, соціальні, медичні, освітні та інші потреби; відомості про наявність інвалідності та потребу в технічних та інших засобах реабілітації; відомості про місце навчання/виховання дитини (найменування закладу); відомості про працевлаштування, освіту, спеціалізацію за професійною освітою, посаду, професію.

Таке детальне врахування особистісних даних ВПО дозволяє виявити та встановити приблизну кількість переміщених осіб, їх віковий ценз, рівень працевлаштування та галузі, кількість осіб соціально незахищеної категорії (в розрізі пенсіонери, особи з інвалідністю, малозабезпечені та багатодітні родини тощо), рівень потреб в різних галузях суспільного життя (медицина, житлове забезпечення, освіта) та інше. Важливим, на наш погляд, є необхідність включення до загального переліку даних заяви пункту щодо зазначення електронної адреси ВПО. Це дозволить налагодити зв'язок між переміщеною особою та державною структурою, швидко та своєчасно отримувати необхідну інформацію, зміни та нововведення.

Особливості в процедурі обліку ВПО, були предметом наукових досліджень В. Тимчака<sup>1</sup>, К. Крохмальнової<sup>2</sup>. Ними вивчено суб'єктний склад правовідносин при оформленні і отриманні довідки про взяття на облік ВПО, права та обов'язки сторін, механізм постановки на облік, з врахуванням внесених до законодавства змін, констатовано його про доступність для переміщених осіб та спрощену процедуру.

Поряд з визначенням підстав, за яких можливе набуття статусу ВПО, Законом передбачаються умови, за яких такий статус припиняється. Відповідно до ст. 12 Закону – це: 1) подання заяви про відмову від довідки; 2) скоєння злочину, дії якого спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; терористичний акт; втягнення у вчинення терористичного акту; публічні заклики до вчинення терористичного акту; створення терористичної групи чи терористичної організації; сприяння вчиненню терористичного акту; фінансування тероризму; здійснення геноциду, злочину проти людяності або військового злочину; 3) повернення до покинутого місця постійного проживання; 4) виїзд на

---

<sup>1</sup> Здійснення та захист прав внутрішньо переміщених осіб : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (20 квітня 2017 р., м. Ужгород) / за заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура., М.В. Менджул. Ужгород: ТОВ «РІК-У». 2017. С.111-116.

<sup>2</sup> К. Крохмальова. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2017. 210 с.

постійне місце проживання за кордон; 5) подання завідомо недостовірні відомості.

Внутрішньо переміщених осіб як загальну категорію, можна класифікувати за суб'єктною визначеністю: ВПО – пенсіонери, ВПО – особи з інвалідністю, ВПО – безробітні, ВПО – багатодітні родини, ВПО – малозабезпечені сім'ї, ВПО – матері-одиначки, ВПО – абітурієнти, студенти, ВПО – діти, ВПО – іноземці та ВПО – особи без громадянства. За видом соціального забезпечення: 1) житлові; 2) матеріально-побутові; 3) медичні; 4) освітні; 5) трудові; 6) пенсійні; 7) соціальні. Розглянемо особливості реалізації права на пенсійне забезпечення суб'єктом права соціального захисту – ВПО.

Правовідносини в галузі реалізації права на пенсійне забезпечення відіграють особливу роль в системі захисту прав і свобод ВПО. Наявність суб'єктивного права на пенсію не є достатньою для реалізації такого права. Для цього необхідно бути учасником (суб'єктом) правовідносин, які для ВПО характеризуються певними особливостями. В цьому доцільним буде провести розмежування суб'єктів: 1) *особи, які на момент набуття правового статусу ВПО мали правовий статус пенсіонера та отримували пенсійні виплати відповідно до пенсійного законодавства України*; 2) *особи, які на момент набуття правового статусу ВПО, не були суб'єктом пенсійних правовідносин*.

Першочергово варто зазначити, що українським законодавством визначаються та регулюються правовідносини з реалізації права на пенсійне забезпечення особами, що набули правового статусу ВПО. Механізм отримання правового статусу було викладено вище.

1. Відповідно до ст. 7 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. для взятій на облік ВПО, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, на отримання соціальних послуг здійснюється відповідно до законодавства України. Основу пенсійного законодавства становить Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”<sup>1</sup> від 09.07.2003 р. № 1058 (далі – Закон). Ним визначається підстави, порядок та механізм призначення, перерахунку і виплати пенсій громадянам України.

Для ВПО законодавцем встановлений спеціальний механізм призначення (відновлення) пенсій для ВПО та їх виплата. Він визначається Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. № 1706, Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам”

---

<sup>1</sup> Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” від 09.07.2003 р. № 1058. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення 29.01.2018).

від 08.06.2014 р. № 365 та затвердженого нею Порядку щодо здійснення контролю за проведенням соціальних виплат ВПО за місцем їх фактичного проживання/перебування (далі – Порядок).

Суб'єктний склад правовідносин з реалізації права на пенсійне забезпечення ВПО вважаємо за доцільне визначити таким чином: ВПО – пенсіонери – одержувачі пенсії, суб'єкти вибіркового ідентифікаційного контролю за правомірністю нарахування пенсій та суб'єкти, що забезпечують реалізацію належного права.

ВПО – пенсіонер – це особа, яка має суб'єктивне право на отримання пенсії, набула правового статусу ВПО відповідно до вимог законодавства та дотримується передбачених нормами права умов при реалізації свого права на пенсію. Такими умовами є: 1) особиста систематична фізична ідентифікація ВПО – пенсіонера, яка проводиться кожні три місяці з дня відкриття рахунку або з дня попередньої ідентифікації в установі ПАБ “Державний ощадний банк України” (далі – “Ощадбанк”) шляхом отримання пенсії через платіжну картку, яка водночас є пенсійним посвідченням; 2) інформування про зміну фактичного місця проживання.

Новим суб'єктом в суб'єктному складі процедурних правовідносин щодо реалізації права на пенсійне забезпечення ВПО вважаємо суб'єктів вибіркового ідентифікаційного контролю. Йдеться про структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад, які в межах своїх повноважень здійснюють контроль за правомірністю нарахування пенсій шляхом систематичної ідентифікації ВПО, перевірки реального факту проживання ВПО за вказаною адресою, дотримання переміщеними особами вимог щодо інформування при зміні свого місця проживання. Так, п. 2 Порядку передбачено відвідування структурними підрозділами з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах не рідше ніж одного разу на шість місяців фактичного місця проживання/перебування ВПО, про що складається акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, затверджений Мінсоцполітики. При відсутності ВПО за вказаною адресою, органом, що здійснює такий контроль залишається повідомлення (надсилається повторно) із необхідністю проходження ідентифікації. У разі невиконання, визначених Порядком умов, приймається рішення про скасування довідки ВПО та припиняється нарахування та виплата пенсій такій особі.

Вибірковий характер полягає в тому, що такі перевірки не мають загального значення, вони не проводяться у випадку наявності інформації щодо проходження особою фізичної ідентифікації “Ощадбанку”. Для ідентифікації одержувачів пенсії, які є ВПО та забезпечення виплати їм пенсій проводиться емісія платіжних карток, які водночас є пенсійними посвідченнями, із зазначенням на них графічної та електронної інформації про власника та його електронного цифрового підпису. Дія платіжних карток установлю-

ється на строк до трьох років за умови проходження фізичної ідентифікації клієнта в установах “Ощадбанку” (перші два рази – кожні шість місяців, надалі – кожні 12 місяців). Фізична ідентифікація ВПО проводиться кожні три місяці з дня відкриття рахунка або з дня попередньої ідентифікації. У разі не проходження фізичної ідентифікації одержувачем соціальних виплат “Ощадбанк” зупиняє видаткові операції за поточним рахунком і не пізніше ніж наступного робочого дня інформує про таке рішення відповідні державні органи. Пенсійні виплати припиняються.

На сьогодні, склалася позитивна судова практика відновлення припинених пенсійних виплат шляхом звернення з позовами про визнання дій та бездіяльності територіальних органів Управління Пенсійного фонду України незаконними та зобов’язання вчинити дії (про що буде викладено нижче).

На нашу думку, законодавче визначення спеціального порядку контролю за пенсійними виплатами ВПО, в умовах, що склалися на сьогодні в Україні, є цілком виправданими. Проведення уповноваженими органами перевірок щодо підтвердження фактичного проживання ВПО за вказаною адресою на підконтрольній українській владі території та фізична ідентифікація в установі банку дозволяє встановити кількість ВПО – пенсіонерів, та, відповідно визначити загальну суму коштів, необхідних для таких виплат; запобігти зловживанням щодо подвійного отримання пенсійних виплат, що заборонено законодавством України. Йдеться про те, що пенсіонери, проживаючи на тимчасово окупованих територіях, набувають правовий статус ВПО, відповідно до вимог законодавства, стають на облік до Пенсійного фонду України та отримують пенсії, одночасно і від уповноважених органів Російської Федерації. Що є порушенням законодавства України. Проте, Законом України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” від 15.04.2014 р. № 1207 передбачається, що виплата пенсій громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території, здійснюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, за умови, що останні не отримують пенсій та інших соціальних виплат від уповноважених органів Російської Федерації.

2. Актуальним для наукового дослідження є реалізація права на пенсію ВПО, які набувають правового статусу пенсіонера. Нагадаємо, що для взятю на облік ВПО, пенсійне забезпечення здійснюється відповідно до законодавства України: Законів України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р., “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” від 09.07.2003 р. Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам” від 08.06.2014 р. № 365. Ними визначається підстави, порядок та механізм призначення, перерахунку і виплати пенсій громадянам України, а також особливості при реалізації пенсійних прав ВПО (про що було викладено вище).

Найбільш важливим питанням в цьому є врахування періодів страхового стажу ВПО при призначенні пенсії. На сьогодні, підрахунок страхового стажу, в тому числі ВПО, визначається за загальним правилом, відповідно до положень Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” від 09.07.2003 р. Тобто враховується кількість років, протягом яких фізична особа, яка підлягає загальнообов’язковому державному пенсійному страхуванню, сплачувала та/або за яку сплачуються чи сплачувалися у встановленому законом порядку страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування та до накопичувальної системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування України. Тому, час роботи фізичної особи, яка була працевлаштована чи залишилась працювати на підприємстві, установі, організації, що розташовані на тимчасово окупованій території не будуть враховані до страхового стажу ВПО.

Водночас, законодавцем запропоновано проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо страхового стажу внутрішньо переміщених осіб”<sup>1</sup> від 06.09.2017 р. № 7081 (далі – законопроект), передусім зміни до законів України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” від 09.07.2003 р. № 1058, “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. № 1706, яким пропонується передбачити право на зарахування до страхового стажу для призначення пенсії за віком без сплати страхових внесків періоду перебування в статусі ВПО. Надану пропозицію можна вважати слушною, проте останнє може привести до порушення загальних принципів загальнообов’язкового державного пенсійного страхування та зловживань. Йдеться про те, що особа, посилаючись на таке положення може умисно набувати правового статусу ВПО та не працевлаштовуватися. Складність може виникнути і з визначенням місця проживання цих осіб, отримуючи правовий статус ВПО, остання повертається на тимчасово окуповану територію, де здійснює трудову діяльність на підприємстві, установі, організації, та відповідно, сплачує страхові внески, які не надходять до бюджету Пенсійного фонду України. До того, ж запропоноване може стати дискримінаційним по відношенню до інших категорій громадян, які також потребують особливого соціального захисту та визвати конфлікт інтересів.

Крім цього, варто погодитись із висновком Головного науково-експертного управління<sup>2</sup> щодо доцільності положень цього законопроекту. Зауважується на можливих складностях визначення джерел фінансування сплати

---

<sup>1</sup> Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо страхового стажу внутрішньо переміщених осіб” від 06.09.2017 р. № 7081. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62472](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62472) (дата звернення 27.01.2018).

<sup>2</sup> Висновок на проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо страхового стажу внутрішньо переміщених осіб” від 06.09.2017 р. реєстр. номер 7081. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62472](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62472) (дата звернення 27.01.2018).



за кожну ВПО страхових внесків. В іншому випадку пропозиція суперечитиме не тільки принципам загальнообов'язкового державного пенсійного страхування щодо рівноправності застрахованих осіб щодо отримання пенсійних виплат та виконання обов'язків стосовно сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а й призведе до подальшого розбалансування системи пенсійного страхування та збільшення дефіциту бюджету Пенсійного фонду.

Досліджуючи питання реалізації права не пенсійне забезпечення ВПО, невідворотною є проблема реалізації права на пенсійне забезпечення суб'єктами, які залишились проживати на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, анексованому Криму. Варто розмежовувати: 1) *особи, які станом на 20 лютого 2014 року<sup>1</sup> були суб'єктом пенсійних правовідносин*; 2) *особи, право на призначення пенсій яких виникає після 20 лютого 2014 року*.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” від 15.4.2014 № 1207 (далі – Закон) тимчасово окупована територія України є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України. І норми права в галузі пенсійного забезпечення не є виключенням з цього. Згідно зі ст. 7 Закону забезпечення реалізації прав осіб, які проживають на тимчасово окупованій території, на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту здійснюється відповідно до відповідно законодавства України. Тобто, фактично вищевказані суб'єкти можуть бути учасниками правовідносин та реалізовувати свої пенсійні права.

В цьому випадку можна говорити про невілювання правовідносин або правовідносини з відтермінуванням. Невілювання правовідносин з реалізації права на пенсійне забезпечення суб'єктами, які проживають на тимчасово окупованих територіях полягає в тому, що останні не реалізують свої пенсійні права, за умов, передбачених законодавством України, а отримують пенсії від уповноважених органів Російської Федерації або окупаційної влади.

Зміст правовідносин з відтермінуванням полягає в тому, що особа, яка має суб'єктивне право на пенсію може стати учасником процедурних правовідносин та реалізувати своє право в майбутньому.

Так, звертаючись до загальнотеоретичного поділу суб'єктів правовідносин в галузі реалізації прав на пенсійне забезпечення, суб'єктний склад правовідносин, де їх учасниками мають (можуть) бути особи, які залишились проживати на тимчасово окупованих територіях, позбавлені такої складової

---

<sup>1</sup> \*відповідно до ст. 1 Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” від 15.4.2014 № 1207, 20 лютого 2014 року названо датою початку тимчасової окупації окремих територій Луганської та Донецької областей. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (дата звернення 27.01.2018).

як суб'єкти, що сприяють та забезпечують реалізацію права на пенсійне забезпечення. Йдеться про структурні підрозділи органів державної влади України, відділення фінансових установ, підприємства, організації, які здійснюють акумуляцію, розподіл грошових коштів і забезпечують реалізацію громадянами права на пенсію та інші обов'язкові соціальні виплати, які на окупованих територіях відсутні.

Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства”<sup>1</sup> від 07.11.2014 р. № 595 визначений тимчасовий порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей (Порядок). Відповідно доп. 2 Порядку, в населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, видатки з державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюються лише після повернення згаданої території під контроль органів державної влади.

Тобто, всі пенсійні виплати, які мали би бути виплачені громадянам України, для осіб, які мали правовий статус пенсіонера до 20.02.2014 р. та проживають на тимчасово окупованій території за час тривання окупації, всі пенсійні виплати нараховуються на їх особових рахунках и можуть бути виплачені відповідно до умов, визначених законодавством України. Такими умовами є: 1) виїзд на підконтрольній українській владі території для тимчасового чи постійного проживання; отримання правового статусу ВПО, згідно з вимогами чинного законодавства; постановка на облік у відповідному відділенні пенсійного фонду України; дотримання спеціальних умов щодо фізичної ідентифікації та інформування (про що було викладено вище); 2) закінчення проведення антитерористичної операції в окремих регіонах Луганської та Донецької областей, відновлення роботи структурних підрозділів органів державної влади України, відділень фінансових установ, підприємств, організацій. Таким чином, громадяни України, що проживають на тимчасово окупованій території можуть бути суб'єктами правовідносин з реалізації права на пенсію та отримувати передбачені для них виплати.

Дійсно, процедура та механізм отримання пенсій є достатньо складними, особливо для осіб пенсійного віку. Такий стан речей сприяв розробці за-

---

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей” від 07.11.2014 р. № 595. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/595-2014-%D0%BF> (дата звернення 27.01.2018).

конодавцем проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо права на отримання пенсій окремим категоріям громадян”<sup>1</sup> від 12.07.2017 р. № 6692, що має на меті спростити процедуру отримання таких виплат. Передусім, забезпечити безперешкодний доступ до отримання такими особами пенсійних виплат, відповідно до положень, визначених Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” від 09.07.2003 р., нарахування та виплату пенсії для здійснювати на підставі даних, наявних у ПФУ. Для цього вважають достатнім подання заяви про призначення (перерахунок) пенсії та необхідних документів від таких осіб до будь-якого територіального органу Пенсійного фонду або до уповноваженого ним органу чи уповноваженій особі особисто або через представника, який діє на підставі виданої йому довіреності, посвідченої нотаріально.

Запропоноване, можна вважати слухним, проте, найбільша складність полягає в механізмі його реалізації. Наприклад, отримуючи пенсію за довіреністю, можна зіткнутися зі зловживаннями, коли пенсіонер, від імені якого діє довіритель помер, а довірена особа продовжує незаконно отримувати пенсійні виплати, бо виявити факт смерті пенсіонера, який проживав на тимчасово окупованих територіях неможливо. Тому, актуальним можна вважати вдосконалення у частині ідентифікації таких осіб, наприклад, створення окремої інформаційної бази, виключно для мешканців, що залишились проживати на тимчасово окупованих територіях Луганської та Донецької областей. Це допоможе здійснити процедуру нарахування та отримання пенсій відкритою, виявити загальну кількість пенсіонерів, що залишаються проживати на вищевказаних територіях. Бо на сьогодні, складалася практика, що для отримання вищевказаних виплат пенсіонери вдаються до схем в обхід норм Закону.

Крім цього, варто погодитись із висновком Головного науково-експертного управління<sup>2</sup>, що складність може виникнути стосовно суб’єкта – отримувача пенсії. Тобто йдеться про те, що за Законом України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” від 15.04.2014 р. № 1207 реалізації прав осіб, які проживають на тимчасово окупованій території на пенсійне забезпечення здійснюється відповідно до законодавства України. Виплата пенсій громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території і не отримують пенсій та інших соціальних виплат від уповноважених органів Російської Федерації, здійснюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Порядок звернення осіб за призначенням (перерахунком), поновленням виплати пенсії

---

<sup>1</sup> Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо права на отримання пенсій окремим категоріям громадян» від 12.07.2017р.реєстр. номер 6692. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62241](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62241) (дата звернення 27.01.2018).

<sup>2</sup> Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо права на отримання пенсій окремим категоріям громадян» від 12.07.2017р. реєстр. номер 6692. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62241](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62241) (дата звернення 28.01.2018).

особам, переведенням з одного виду пенсії на інший, наданням соціальних послуг, а також підтвердження факту неодержання пенсії та соціальних послуг від органів Російської Федерації, затверджується правлінням Пенсійного фонду України за погодженням з Мінсоцполітики. Тобто встановити, що останні не отримують пенсій та інших соціальних виплат від уповноважених органів Російської Федерації, неможливо.

Алгоритм реалізації права на пенсійне забезпечення категорією особами, які станом на 20.02.2014 р. не були суб'єктом пенсійного забезпечення та залишаються проживати на непідконтрольній українській владі території полягає в наступному: виїзд на підконтрольній українській владі території для тимчасового чи постійного проживання; отримання правового статусу ВПО, згідно з вимогами чинного законодавства; постановка на облік у відповідному відділенні пенсійного фонду України; дотримання спеціальних умов щодо фізичної ідентифікації та інформування (про що було викладено вище). Реалізація права на пенсійне забезпечення категорією осіб, які станом на 20.02.2014 р. не були суб'єктом пенсійного забезпечення та залишаються проживати на непідконтрольній українській владі території можлива також за цих умов. Окремі аспекти питання щодо реалізації права на пенсійне забезпечення особами, що проживають на непідконтрольній українській владі території були предметом дослідження М. Шумила<sup>1</sup>.

Незважаючи на наявність нормативно-правової бази, сферою регулювання якої охоплюється широке коло правовідносин щодо захисту прав і свобод ВПО, їх дієвість, незаперечним є факт, що останні стикаються з проблемами, що викликають необхідність звернення до суду. Тому, саме, питання судової практики в частині захисту прав і свобод ВПО є особливо актуальним.

Відповідно до ст. ст. 55, 56 Конституції України<sup>2</sup> від 28.06.1996 р. № 254к/96, громадянам України гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб та право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; право на звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; до Конституційного Суду України; відповідних міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Для ВПО можливість реалізації цих прав відіграє особливу роль.

Судовий захист для ВПО є одним з найефективніших засобів соціального

---

<sup>1</sup> Шумило М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : монографія. Київ. 2016. С. 364.

<sup>2</sup> Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 28.01.2018).

захисту загалом та пенсійних прав ВПО зокрема. Він полягає у відновленні порушених прав, встановленні або підтвердженні наявних прав, а також є гарантією їх реалізації переміщеними особами, передбачених спеціальним законодавством. Тобто звернення до суду ВПО можливе з метою: 1) відновлення порушеного права (відновлення нарахування та виплати пенсій; 2) встановлення або підтвердження факту (встановлення юридичного факту) для подальшої реалізації прав.

Головною особливістю реалізації цієї категорією ВПО права на судовий захист можливо в порядку: 1) позовного адміністративного судочинства шляхом подання ВПО позовної заяви до суду про визнання дій та бездіяльності територіальних органів влади незаконними та відновлення порушених прав позивача; 2) непозовного цивільного судочинства (окремого провадження) шляхом подання заяви про підтвердження наявності або відсутності юридичних фактів, що мають значення для охорони прав та інтересів особи.

Дослідженням судової практики встановлено, що найбільш поширеними категоріями справ є справи в галузі пенсійного забезпечення щодо припинення нарахування та виплати пенсій ВПО. Непоодинокими є випадки судового розгляду справ щодо відмови у видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з окупованої території України або району проведення антитерористичної операції та отримання нею правового статусу ВПО, що стає перепорою на шляху реалізації громадянами України права на пенсійне забезпечення.

Вищевказана категорія судових справ розглядається в порядку позовного адміністративного судочинства шляхом подання ВПО позовної заяви до суду про визнання дій та бездіяльності територіальних органів влади незаконними та відновлення порушених прав позивача.

Відповідно до ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України<sup>1</sup> від 06.07.2005 № 2747 кожній особі надано право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що права, свободи або законні інтереси. Захист здійснюється шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

В цьому випадку йдеться про визнання незаконними дії Управління Пенсійного фонду України щодо припинення нарахувань та виплати пенсій ВПО, що здійснювалися згідно з Постановою Кабінету Міністрів України

---

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 28.01.2018).

“Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам” від 08.06.2014 р. № 365 та відповідного Порядку затвердженого нею Порядку щодо здійснення контролю за проведенням соціальних виплат ВПО за місцем їх фактичного проживання/перебування (далі – Порядок). Нагадаємо, що ними передбачені умови та порядок, за яких пенсії призначаються (відновлюються), а також діяльність повноважених державних органів по здійсненню контролю за правомірністю такого нарахування. Умовами, що передують нарахуванню (відновленню) пенсійних виплат є: а) систематична ідентифікація ВПО (не рідше ніж 1 раз на 3 місяці з дня відкриття рахунка або з дня попередньої ідентифікації; б) реальний факт проживання ВПО за вказаною адресою, що підтверджується актами компетентних органів, за результатами проведених ними перевірок, відповідно до вимог законодавства; в) дотримання переміщеними особами вимог щодо інформування при зміні свого місця проживання. В суспільстві це положення вважають дискримінаційним за ознакою місця проживання (реєстрації) ВПО, таким, що порушує конституційні права та свободи людини і громадянина, насамперед на свободу пересування та вільний вибір місця проживання. І саме вони є ключовими в обґрунтуванні позовних вимог при зверненні ВПО до суду.

Як приклад категорії справ в галузі пенсійного забезпечення можна навести ухвалу Донецького апеляційного адміністративного суду від 17 березня 2017 року, справа № 431/3/17-а<sup>1</sup>. Суд встановив, що у січні 2017 року ОСОБА\_1 звернувся до суду з адміністративним позовом до управління Пенсійного фонду України в Старобільському районі Луганської області (далі – управління) про визнання протиправними та дискримінаційними дій щодо припинення виплати пенсії, зобов’язання поновити виплату пенсії та виплатити заборгованість (а. с. 2). Свої вимоги ОСОБА\_1 обґрунтовує тим, у зв’язку з окупацією міста Довжанськ (до 2016 р. м. Свердловськ) у липні 2014 року він встав на облік в Управлінні пенсійного фонду м. Старобільськ і там переоформив пенсію. Проте, у березні 2016 р. такі виплати були припинені.

В судовому засіданні було встановлено, що підставою для припинення пенсійних виплат стала відсутність переміщеної особи за місцем фактичного проживання на підконтрольній Україні території. В свою чергу пенсіонер зазначив, що ПФУ перевіряє місце фактичного проживання виключно ВПО, але не контролює місце перебування інших громадян України і не позбавляє їх права на пенсійні виплати. Таким чином, на його думку, позбавлення його пенсії є проявом дискримінації його, як мешканця тимчасово окупованих територій.

---

<sup>1</sup> Ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду від 17 березня 2017 р. у справі № 431/3/17-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65383449#> (дата звернення 26.01.2018).

При винесенні постанови по справі, суд звертав увагу на те, що в Україні не оголошено військового або надзвичайного стану, а Закони України “Про загальнообов’язкове пенсійне страхування” від 09.07.2003 р. № 1058 та “Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції”<sup>1</sup> від 02.09.2014 р. № 1669 не встановлюють обмежень права на отримання пенсійних виплат.

Суд також виходив з правового та соціального змісту пенсії, неможливості пов’язувати право громадянина на призначення йому пенсії з такою умовою, як постійне місце проживання (ст. 2 Закону України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”<sup>2</sup> від 11.12.2003 р. № 1382, де реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією України, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження; ст. 29 Цивільного Кодексу України<sup>3</sup>, 2003 р. визначає місцем проживання фізичної особи житло, в якому вона проживає постійно або тимчасово, а також можливість мати кілька місць проживання), а держава, відповідно до конституційних принципів, має гарантувати це право незалежно від того, де проживає особа, якій призначена пенсія. Окремо наголошувалось про відсутність жодного рішення про припинення виплат, а наданий витяг з протоколу комісії з питань призначення соціальних виплат ВПО не є такою підставою.

Постановою суду першої інстанції<sup>4</sup> від 02.02.2017 року позовні вимоги були задоволені, дії управління Пенсійного фонду України в Старобільському районі Луганської області щодо припинення виплати пенсії визнані протиправними і дискримінаційними та зобов’язано поновити виплату пенсії ОСОБІ\_1 і наявну заборгованість (а.с. 26–28).

Вищевказану постанову суду було оскаржено управлінням Пенсійного фонду України в Старобільському районі Луганської області до Донецького апеляційного адміністративного суду. Змістом вимог апеляційної скарги було скасування постанови суду першої інстанції, на підставі порушення останнім норм матеріального та процесуального права та ухвалення нового рішення, яким відмовити позивачу у задоволенні позовних вимог (а.с. 31–32).

Під час апеляційного розгляду, управління дотримувалося позиції щодо

---

<sup>1</sup> Закон України “Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції” від 02.09.2014 р. № 1669. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1669-18> (дата звернення 26.01.2018).

<sup>2</sup> Закон України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” від 11.12.2003 р. № 1382. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> (дата звернення 26.01.2018).

<sup>3</sup> Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення 26.01.2018).

<sup>4</sup> Постанова Старобільського районного суду Луганської області від 02.02. 2017 року у справі 431/3/17-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65383449#> (дата звернення 26.01.2018).

порушення ОСОБОЮ\_1 обов'язкової умови для отримання соціальних послуг (наявність ВПО за фактичним місцем проживання/перебування), передбаченого ст. 7 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. № 1706, а також строку звернення до суду, відповідно до ч. 2 ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747.

Колегією суддів підтримано висновок суду першої інстанції щодо порушення управлінням ч. 1 ст. 49 Закону України “Про загальнообов'язкове пенсійне страхування” від 09.07.2003 р. № 1058 щодо зупинення виплати пенсії без прийняття відповідного рішення і за відсутності законодавчо встановлених підстав, а наданий відповідачем протокол засідання комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат ВПО від 27.01.2017 р. не є таким рішенням у розумінні ч. 1 ст. 49 вищевказаного Закону. До того ж зауважено на тому, що Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” від 09.07.2003 року № 1058 або інший закон з питань пенсійного забезпечення не передбачає будь-яких підстав призупинення виплати пенсій, є тільки підстави припинення виплати відповідно до ст. 49 цього Закону, але жоден з таких випадків управлінням не застосований та не доведений.

Пенсія виплачується щомісяця організаціями, що здійснюють виплату і доставку пенсій, у строк не пізніше 25 числа місяця, за який виплачується пенсія, виключно в грошовій формі за зазначеним у заяві місцем фактичного проживання пенсіонера в межах України або перераховується на визначений цією особою банківський рахунок у порядку, передбаченому законодавством.

Суд апеляційної інстанції звертається до норм міжнародно-правових актів, положень Конституції України, 1996 р., судової практики Європейського суду з прав людини. Так, ст. 1 Конвенції Ради Європи “Про захист прав людини і основоположних свобод”<sup>1</sup> (далі – Конвенція) від 04.11.1950 р. та ст. 1 Протоколу до Конвенції Ради Європи “Про захист прав людини і основоположних свобод”<sup>2</sup> від 20.03.1952 р. передбачено, право кожної фізичної або юридичної особи на мирне володіння своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна, інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права, а користування правами та свободами, має бути забезпечене за відсутністю дискримінації за будь-якою ознакою. Відповідно до ст. 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору

---

<sup>1</sup> Конвенція Ради Європи “Про захист прав людини і основоположних свобод” від 04.11.1950 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення 26.01.2018).

<sup>2</sup> Протокол до Конвенції Ради Європи “Про захист прав людини і основоположних свобод” від 20.03.1952 р. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_535](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_535) (дата звернення 26.01.2018).



шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Важливого значення для розгляду цієї справи є застосування судом практики Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) як джерело права. Йдеться про справу “Пічкур проти України”<sup>1</sup> (заява № 10441/06) від 07.11.2013 р. Оскаржувалися дії управління Пенсійного фонду України в Ленінському районі м. Запоріжжя щодо позбавлення заявника пенсії за віком та повернення отриманих ним коштів з підстави його місця проживання. За результатами розгляду цієї справи, ЄСПЛ було визнано, що право громадянина на одержання призначеної йому пенсії не може пов’язуватися з такою умовою, як постійне проживання в Україні; держава відповідно до конституційних принципів зобов’язана гарантувати це право незалежно від того, де проживає особа.

Враховуючи положення українського законодавства, норм міжнародно-правових актів, судової практики Європейського суду, судом апеляційної інстанції позов задоволено та визнано, що в діях відповідача є ознаки дискримінації по відношенню до ОСОБИ\_1, як внутрішньо переміщеної особи, та відсутній загальний підхід до виплати пенсій громадянам України згідно законодавства. Це створює для нього на відміну від інших громадян України певні перешкоди в отриманні його пенсії, яка призначена у зв’язку з трудовою діяльністю, та потребує від пенсіонера здійснення додаткових дій, не передбачених законами з питань пенсійного забезпечення, зокрема, ідентифікація особи, надання заяви про поновлення виплати пенсії, яка була припинена органом Пенсійного фонду без прийняття відповідного рішення, тощо. І постанови з подібними формулюваннями є непоодинокими.

Ситуація, що склалася не може ігноруватися і надалі, оскільки права ВПО порушуються, що підтверджується позитивними рішеннями судів у частині реалізації права на пенсійне забезпечення осіб, які залишаються проживати на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. У підтвердження раніше викладеної позиції вважаємо, що ключовим у вдосконаленні норм пенсійного законодавства та, відповідно, реалізації ВПО пенсійних прав є спрощення механізму отримання пенсійних виплат, розширення переліку установ для фізичної ідентифікації осіб, змінення положення щодо перевірок на предмет підтвердження фактичного проживання ВПО, дані про яких, на жаль, не дають об’єктивної картини,

---

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі “Пічкур проти України” (Заява № 10441/06) від 07.11.2013 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974\\_984](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_984) (дата звернення 27.01.2018).

підтримання електронного зв'язку з ними. Питання судового захисту при реалізації трудових ВПО досліджувалися автором<sup>1</sup>.

Про актуальність у вирішенні питань реалізації прав на пенсійні та інші соціальні виплати особами, що проживають на непідконтрольній українській владі території в міжнародно-правовому полі свідчать непоодинокі звернення до Європейського суду з прав людини.

Підтвердженням цього є нещодавно винесене рішення Європейського суду з прав людини по справі “Цезар та інші проти України”<sup>2</sup> від 13 лютого 2018 р. (далі – ЄСПЛ). Ця справа розглядалася за сімома об'єднаними заявами (від 10.11.2014 р. та 14.01.2015 р.) громадян України, що проживали на території не підконтрольній українській владі, до держави – Україна щодо захисту громадянських прав та основних свобод людини. Заявники стверджували, що українська влада незаконно призупинила пенсійні та інші соціальні виплати, право на отримання яких вони мали, проживаючи у місті Донецьку, що є непідконтрольною українській владі територією; вони не могли оскаржити ці рішення зважаючи на територіальне переміщення судів із Східної України, а також стверджували про дискримінацію на підставі місця їх проживання.

Дослідженням ЄСПЛ обставин та доказів сторін, встановлено, що держава-відповідач вжила всіх необхідних заходів для організації своєї судової системи в конкретній ситуації постійного конфлікту та зробила все, що в їх силах за цих обставин, щоб забезпечити права, відповідно ст. 6 Конвенції Ради Європи “Про захист прав людини і основоположних свобод”<sup>3</sup> від 04.11.1950 р. (далі-Конвенція). Значимим в цьому стала прецедентна практика у справі “Хлібик проти України”<sup>4</sup>.

ЄСПЛ визнав, що державні органи іноді можуть зазнати певних труднощів у забезпеченні належного функціонування судової системи в деяких регіонах з огляду на постійні військові дії в цих регіонах. Органи державної влади мають вживати певних заходів для вирішення проблем, наприклад, шляхом спеціального дозволу на подання позовів до суду в іншому регіоні держави. Держава Україна внесла зміни до закону, внаслідок чого спо-

---

<sup>1</sup> Окремі питання при реалізації трудових прав внутрішньо переміщеними особами. Правова реформа: концепція, мета, впровадження. // 36. наук. праць. Матеріали VIII міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 23 лист. 2017 р.) / за заг. ред. Н.М. Пархоменко, М.М. Шумила. Київ : Ніка-Центр. 2017. 480 с.

<sup>2</sup> European Court of Human Rights. CASE OF TSEZAR AND OTHERS v. UKRAINE. 13 February 2018. STRASBOURG. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"documentcollectionid2\":\[\"GRANDCHAMBER\", \"CHAMBER\"\],\"itemid\":\[\"001-180845\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\) (дата звернення 16.02.2018).

<sup>3</sup> Конвенція Ради Європи “Про захист прав людини і основоположних свобод” від 04.11.1950 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення 16.02.2018).

<sup>4</sup> Рішення Європейського суду з прав людини від 25.07.2017 р. у справі “Хлібик проти України”. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/ac7e4fdea1043c2ac22580f8003e2afa/\\$FILE/CASE%20OF%20KHLEBIK%20v.%20UKRAINE\\_ukr.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/ac7e4fdea1043c2ac22580f8003e2afa/$FILE/CASE%20OF%20KHLEBIK%20v.%20UKRAINE_ukr.pdf) (дата звернення 16.02.2018).

чатку уповноважують суди в сусідніх регіонах розглядати справи, які іншим чином розглядалися судами на території, яка не контролюється Урядом, а потім перемістити діяльність відповідних судів на території, контрольованої урядом.

ЄСПЛ зауважив на тому, що право доступу до судів не є абсолютним, але може бути обмеженим; це дозволено імплікацією, оскільки право на доступ за своїм характером вимагає державного регулювання, яке може змінюватися в часі та місці відповідно до потреб та ресурсів спільноти та окремих осіб<sup>1</sup>.

Також зазначає про відсутність доказів, які б підтверджували твердження заявника, про перешкоди в переміщенні на територію, на якій розміщувалися відповідні суди, для подання позовних заяв або дозволу представника для цього. Доходить висновку, що за обставин цієї справи нездатність заявників подавати свої позови до суду у своєму місті проживання не погіршує саму суть їхнього права на доступ до суду.

В питанні незаконності призупинення українською владою пенсійних та інших соціальних виплат мешканцям м. Донецька, ЄСПЛ зазначено про те, що жодним із заявників не оскаржено рішення про призупинення своїх соціальних виплат у національних судах, оскільки вони вважали, що доступ до цих судів відсутній. Проте, важливим аспектом механізму захисту, встановленим Конвенцією є положення про першочергове використання національних засобів захисту своїх прав і свобод, а лише потім – звернення до Європейського суду з прав людини. Тому, ЄСПЛ дійшов висновку, що, не подаючи своїх скарг до національних судів, заявники не надали національним органам влади можливість для запобігання або виправлення правопорушень Конвенції за допомогою своєї власної правової системи. Ця скарга була відхилена.

Щодо положення про дискримінацію заявників на підставі місця їх проживання, ЄСПЛ зазначає, що право, передбачене ст. 14 Конвенції, не підлягає дискримінації при користуванні правами, порушується, коли держави ставляться по-різному до осіб з аналогічними ситуаціями без надання об'єктивного та обґрунтованого пояснення. Заявники порівнювали свою позицію з позицією резидентів інших територій України, які перебувають під контролем уряду. ЄСПЛ вважає, що заявники не опиняються в "аналогічній ситуації" порівняно з тими, хто проживає на території, контрольованої урядом. Заяву залишає без задоволення.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що соціальний захист ВПО загалом та їх пенсійне забезпечення зокрема, є актуальною проблемою сьогодення і потребує наукового вивчення та аналізу.

---

<sup>1</sup> European Court of Human Rights. JUDGMENT CASE OF TSEZAR AND OTHERS v. UKRAINE. 13 February 2018. STRASBOURG (мовою оригіналу). URL: [//hudoc.echr.coe.int/eng#{"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-180845"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата звернення 16.02.2018).

Як раніше зазначалося, реалізація переміщеними особами права на соціальний захист стає можливою з набуттям правового статусу ВПО, підтвердженого одержанням довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, з внесенням до Єдиної інформаційної бази даних ВПО. На перший погляд, законодавством визначений механізм, процедура, особливості взяття на облік ВПО; створена Єдина інформаційна база даних ВПО. Проте, останні є недосконалими.

Так, складність в реалізації ВПО своїх прав найчастіше пов'язаний з відсутністю доступної для них інформації. Такою може бути питання, що виникають до органів державної влади щодо забезпечення реалізації ВПО, передбачених для них законодавством прав; поява новостворених нормативних актів або внесені зміни до вже існуючих; загальна інформація ознайомчого характеру, а також зміни, що відбуваються у ВПО (наприклад, зміна адреси проживання) тощо. Тому, вважаємо, що з метою покращення стану поінформованості переміщених осіб, варто до загального переліку даних заяви, що передує отриманню довідки про взяття на облік включити пункт щодо зазначення електронної адреси ВПО або осіб, які постійно перебувають з ними на зв'язку; законного представника, органу опіки та піклування за місцем перебування ВПО – дитини.

Спрощення процедури в реалізації ВПО своїх прав можливо досягти шляхом вдосконалення Єдиної інформаційної бази даних ВПО у частині автоматичного інформування. Наприклад, таке інформування передбачити для суду, де інформація за результатами розгляду справ, що вступила в законну силу має надходити до Єдиної інформаційної бази ВПО з розсилкою до структурних підрозділів органів державної влади автоматично. Наприклад, надходження до про управління праці та соціального захисту рішення суду про відновлення пенсійних виплат ВПО дозволить пришвидшити механізм поновлення таких виплат. Або, автоматичне надходження до управління рішення про встановлення судом факту вимушеного внутрішнього переміщення особи, дозволить прискорити процедуру постанови на облік як ВПО такої особи.

Наукової уваги в рівній мірі потребують питання реалізації права на пенсійне забезпечення як ВПО, так і особами, що залишились проживати на тимчасово непідконтрольній українській владі території. Незаперечним є те, що реалізація права на пенсійне забезпечення останніми має здійснюватись згідно норм чинного законодавства України та норм міжнародного права, оминаючи такі формулювання як дискримінація та особливі умови. Тому, доцільним буде спростити процедуру та механізм отримання пенсій для категорії пенсіонерів, що набули правового статусу пенсіонера до 20.02.2014 р. та залишаються проживати на непідконтрольній українській владі території. Забезпечити безперешкодний доступ до отримання такими особами пенсійних виплат шляхом створення окремої пенсійної бази, виключно для мешканців, що залишились проживати на тимчасово окупова-

них територіях Луганської та Донецької областей. Це допоможе здійснити процедуру нарахування та отримання пенсій відкритою, виявити загальну кількість пенсіонерів, які залишаються проживати на вищевказаних територіях, а також зменшити навантаження на працівників пенсійного фонду, що сприятиме ефективності в їх роботі. Отримати пенсію можна буде у будь-якому відділенні Ощадбанку картою, що одночасно є пенсійним посвідченням. Водночас передбачити фізичну ідентифікацію таких пенсіонерів, що полягає в необхідності звернення із заявою кожні 6 місяців до будь-якого територіального органу Пенсійного фонду або до уповноваженого ним органу чи уповноваженій особі особисто або через представника, який діє на підставі виданої йому довіреності, посвідченої нотаріально. Форма цієї заяви має бути встановленого зразка із зазначенням особистісних даних пенсіонера та представника (за його наявності). Це дозволить встановити правомірність нарахування пенсій в частині наявності адресата.

В питаннях судового захисту прав і свобод ВПО та осіб, що залишились проживати на тимчасово непідконтрольній українській владі території важливо запозичувати досвід у вирішенні подібних справ Європейським судом з прав людини та використовувати його прецедентну практику.

Цінним в забезпеченні реалізації ВПО своїх майнових прав є досвід Грузії. Наприклад, ст. 5 Закону Грузії “Про майнову реституцію та компенсацію особам, що постраждали в результаті конфлікту в колишній Південно-осетинській області”<sup>1</sup> від 29.12.2006 р. № 4284 (далі-Закон) передбачається захист нерухомого майна переселенців, яке було залишене ними за місцем їх постійного проживання, насамперед, від грабежу, знищення, самовільного або іншого незаконного використання. Держава визнає право на реституцію нерухомого майна, залишене переміщеними особами за місцем їх постійного проживання, що передається у спадок, а також встановлено гарантії щодо повернення законним власникам втраченого на території Грузії внаслідок збройного конфлікту житла або іншого нерухомого майна. Останнє гарантується шляхом отримання іншого належного (взамін втраченого) нерухомого майна відповідної вартості на момент його надання; виплати грошової компенсації. Суб’єктами права на майнову реституцію, відповідно до ст. 4 Закону є мешканці, які внаслідок конфлікту не могли чи не можуть повернутися у своє житло у зв’язку з відсутністю гарантій щодо їх безпеки або належного, наданого взамін, житла чи залишене нерухоме майно має більшу вартість, ніж отримане взамін житло, грошова компенсація. Об’єктами – майно, що перебуває в державній власності або власності місцевого самоврядування; майно, що перебуває у недобросовісного власника.

Важливу роль у формуванні державної політики щодо захисту прав і

---

<sup>1</sup> Закон Грузії “Про майнову реституцію та компенсацію особам, що постраждали в результаті конфлікту в колишній Південноосетинській області” від 29.12.2006 р. № 4284. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/23050/2/ru/pdf> (дата звернення 12.02.2018).

свобод ВПО в Грузії є розроблення та впровадження Державних і Національних стратегій. Наприклад, Державна стратегія щодо вимушено переміщених осіб<sup>1</sup>, 2007 р., Національні стратегії з реалізації Плану дій щодо вимушено переміщених осіб на 2012–2014, 2015–2016 рр., затверджені Наказом Уряду Грузії<sup>2</sup> від 04.02.2015 р. № 127. Ними передбачаються заходи по забезпеченню гідних умов життя та участі у суспільному житті: для розвитку освітнього процесу для ВПО розробляються програми професійної освіти, для здійснення підприємницької діяльності передбачено впровадження корпоративних програм, які заохочують та полегшують доступ до інформації, відповідних знань та навичок, запровадження грантів; передбачаються заходи з подолання дискримінаційного відношення з тих підстав, що мешканець є вимушеним переселенцем, окрема увага приділена соціальній допомозі категорії осіб з особливими потребами, особам похилого віку, особам, що залишились без годувальника та інших вразливих груп ВПО.

## **II.III Застосування пенсійного законодавства управлінням Пенсійного фонду України**

Галузева теорія процедурних правовідносин повноваження відповідних компетентних органів пов'язує із здійсненням правозастосувальної діяльності, результатом якої можуть бути встановлені юридичні факти – правові підстави чи правові умови, необхідні для реалізації права на певний вид соціально-забезпечувального надання або рішення про застосування норми права. У сфері реалізації особою права на пенсійне забезпечення правозастосувальну діяльність здійснює орган спеціальної соціальної компетенції Пенсійний фонд України (надалі – Фонд). Необхідність широкого трактування поняття правозастосування у сфері пенсійного забезпечення доведено у монографії “Проблеми застосування трудового та пенсійного законодавства”<sup>3</sup>. Автори заперечують тезу, що застосування норм права – владна діяльність органів держави та посадових осіб з підготовки та прийняття індивідуальних рішень у юридичній справі на основі юридичних фактів та конкретних правових норм<sup>4</sup>, оскільки застосовувати право можуть не лише державні, а й інші органи (КТС, примирні комісії, трудові арбітражі, правління товариства, роботодавець тощо).

<sup>1</sup> Державна стратегія щодо внутрішньо переміщених осіб. Постанова Уряду Грузії від 02.02.2007 р. № 47. URL: <http://scara.gov.ge/ru/-/-/61-idzulebith-gadaadgilebul-pirtha-devnilthamimarth-sakhelmtsifo-strategia.html> (дата звернення 12.02.2018).

<sup>2</sup> Національна стратегія щодо реалізації Плану дій щодо внутрішньо переміщених осіб на 2015-2016 рр. Наказ Уряду Грузії від 04.02.2015 р. № 127. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2726014> (дата звернення 12.02.2018).

<sup>3</sup> Проблеми застосування трудового та пенсійного законодавства: монографія / Хуторян Н.М., Сімутіна Я.В., Шумило М.М. та ін. К.: Ніка-Центр. 2015. С.15-17.

<sup>4</sup> Загальна теорія держави і права: навч. посібник. К.: Юрінком Інтер, 2008. С. 261.

Правовий статус Пенсійного фонду України та його територіальних управлінь (надалі – Територіальні управління) визначено Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”<sup>1</sup>, Положенням про Пенсійний фонд України<sup>2</sup> та Положенням про управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також про об’єднані управління<sup>3</sup>.

Головні управління Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі разом з управліннями Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також у містах та районах утворюють систему територіальних органів Пенсійного фонду України, який є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов’язковому державному соціальному страхуванню (п. 1 Положення про Пенсійний фонд України)<sup>4</sup>. Територіальні управління підпорядковані Пенсійному фонду України.

Відповідно до законодавчо визначених завдань і функцій саме Пенсійний фонд України є суб’єктом владних повноважень у сфері правовідносин щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці та інших виплат, а спори, що виникають між учасниками цих відносин, є публічно-правовими, тому згідно з вимогами ч. 2 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України їх вирішення належить до юрисдикції адміністративних судів<sup>5</sup>.

Особливість правового становища Територіальних управлінь зумовлена завданням їх створення<sup>6</sup>: реалізовувати державну політику з питань пенсій-

---

<sup>1</sup> Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09 липня 2003 р. № 1058-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Положення про Пенсійний фонд України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 р. № 280 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також про об’єднані управління: затверджено Постановою правління Пенсійного фонду України від 22.12.2014 № 28-2. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0041-15> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>4</sup> Положення про Пенсійний фонд України: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 р. № 280 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>5</sup> Узаконення практики застосування адміністративними судами першої інстанції глав 1-4 розділу III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ. URL: <http://zas.gov.ua/sudova-statystyka-ta-analika/uzahalnennia-sudovoi-praktyky/332-uzahalnennia-praktyky-zastosuvannia-administratyvnykh-sudamy-pershoi-instantsii-hlav-1-4-rozdlu-i-iii-koeksu-administratyvnoho-sudochynstva-ukrainy-pid-chas-rozhladu-ta-vyrishennia-administratyvnykh-sprav.html> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>6</sup> Положення про Пенсійний фонд України: затверджено Постановою Кабінету Міністрів

ного забезпечення; вести облік осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню; виконувати інші завдання, визначені законом<sup>1</sup>.

У правовідносинах пенсійного забезпечення<sup>2</sup> Територіальні управління (з урахуванням доктрини права соціального забезпечення) є соціально зобов'язаними суб'єктами. Такими вважаються особи, на яких законодавством чи договором покладено обов'язок забезпечити реалізацію соціально-правоможною особою (майбутнім пенсіонером) права на соціальне забезпечення<sup>3</sup>. Водночас вони здійснюють правозастосовну діяльність у сфері пенсійного забезпечення. Застосування правових норм, за визначенням П.М. Рабіновича, це – здійснювана компетентними державними органами, уповноваженими на це громадськими об'єднаннями або їх посадовими особами організаційно-правова діяльність, результатом якої є встановлення піднормативних, формально-обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів<sup>4</sup>.

Юридичні обов'язки та суб'єктивні права Фонд і його Територіальні управління здійснюють в межах галузевого правового статусу та правомірної вимоги соціально-правоможної особи – майбутнього або чинного пенсіонера. Зокрема, суб'єктивне юридичне право призначати пенсію за віком, у зв'язку з інвалідністю чи втратою годувальника є складовою правового статусу Фонду. Воно передбачене ч. 5 ст. 45 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування"<sup>5</sup>. У межах законодавчо визначеного права Фонд має змогу витребувати у соціально-правоможної особи, яка звернулася за призначенням та виплатою належної їй соціальної виплати лише ті законодавчо-передбачені документи, які підтверджують її право на вид пенсії, про який зазначено у вимогах. Водночас Фонд повинен

---

України від 23 липня 2014 р. № 280 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>1</sup> Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також про об'єднанні управління: затверджено Постановою правління Пенсійного фонду України від 22.12.2014 № 28-2. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0041-15> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>2</sup> У зазначеному параграфі розглянуто специфіку правового статусу Пенсійного фонду України та його територіальних управлінь лише у пенсійних правовідносинах. Пенсійний фонд України як суб'єкт владних повноважень та орган виконавчої влади може бути учасником і правовідносин іншого виду.

<sup>3</sup> Синчук С.М. Теорія правовідносин соціального забезпечення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.05 Трудове право; право соціального забезпечення. Київ. 2015. С. 21

<sup>4</sup> Рабінович П.М. Застосування правових норм: Юридична енциклопедія в 6 т. К.: Українська енциклопедія імені М.П. Бажана, Т.2: Д–Й. 1999. С. 528.

<sup>5</sup> Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09 липня 2003 р. № 1058-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення: 22.02.2018 р.)



виконати вимогу соціально-правоможної особи про вид пенсії, який вона обрала та на який має право.

Правове становище соціально зобов'язаних суб'єктів у правовідносинах пенсійного забезпечення зумовлює пріоритетність суб'єктивних юридичних обов'язків над їхніми правами. Вольовий характер суб'єктивного права соціально зобов'язаного суб'єкта – Фонду, є виявом “змушеної” волі, відображеної у необхідності належного виконання обов'язку щодо призначення та виплати особі пенсії конкретного виду. Здійснюючи необхідну поведінку, що становить зміст його законодавчо визначених обов'язків, Фонд виражає не особисту, а нормативно визначену волю. Фонд та його Територіальні управління не можуть відмовитися від своїх юридичних прав, відкласти їх виконання на невизначений термін, оскільки всі вони одночасно є і його обов'язками.

Реалізація соціально-правоможною особою права на пенсійне забезпечення не відбудеться без участі соціально зобов'язаних суб'єктів у, так званих, процедурних правовідносинах, що є передумовою пенсійно-забезпечувальних. Виконання юридичних обов'язків соціально зобов'язаними суб'єктами у процедурних правовідносинах є класичним прикладом застосування правових норм, оскільки: 1) повноваження соціально зобов'язаних суб'єктів спрямовані на забезпечення реалізації соціально-правоможною особою права на конкретний вид соціально-забезпечувального надання; 2) перелік соціально зобов'язаних суб'єктів, які вчиняють необхідні дії, винятково передбачений законодавством про пенсійне забезпечення; 3) норми права застосовують винятково у передбаченій законом процедурній формі; 4) нормативно затверджено обов'язковість рішень, прийнятих зазначеними суб'єктами за результатами здійснення діяльності із правозастосування<sup>1</sup>. Здійснювана Пенсійним фондом України правозастосовна діяльність повинна відповідати загальним принципам застосування правових норм, а саме: законності, обґрунтованості, доцільності і справедливості<sup>2</sup>.

Варто відмітити, що аналіз практики поєднання у повноваженнях Пенсійного фонду України функцій застосування правових норм у сфері пенсійного забезпечення та реалізації обов'язків як соціально зобов'язаного суб'єкта, підтверджує, що пріоритетними все ж є його завдання як органу державної влади. Про це свідчать наведені нижче правові проблеми, які на практиці виникають під час процедури реалізації особою права на пенсійне забезпечення.

Найбільш вагомим елементом юридичного обов'язку соціально зобов'язаного суб'єкта у правовідносинах соціального забезпечення, зважаючи

---

<sup>1</sup> Синчук С.М. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти : монографія. Львів : ЛНУ імені Івана Франка. 2015. С. 167–168

<sup>2</sup> Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. / вид. 10-те, доп. Львів: Край. 2008. С. 173.

на специфіку їхнього змісту, є його (суб'єкта) активне діяння на користь соціально-правоможного суб'єкта з метою реалізації його права, що здебільшого є наслідком правоможної вимоги особи-пенсіонера.

Органи Пенсійного фонду України здійснюють призначення, виплату та перерахунок пенсій фізичним особам з урахуванням положень встановлених законами про Державний бюджет на відповідні роки, положень Закону України № 1058-IV "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування"<sup>1</sup>, Закону України "Про пенсійне забезпечення"<sup>2</sup>, а також з урахуванням вимог Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсії відповідно до вказаного Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" (далі – Порядок № 22-1) та Положення про організацію прийому та обслуговування осіб, які звертаються до органів Пенсійного фонду України (далі – Положення № 13-1)<sup>3</sup>.

Отже, для реалізації особою права на пенсійне забезпечення повинна бути виконана низка умов. На підставі ст. 44 Закону України № 1058-IV та відповідно до п. 4.1. Порядку № 22-1 орган, що призначає пенсію, розглядає питання про призначення пенсії, перерахунок та поновлення виплати раніше призначеної пенсії, а також про переведення з одного виду пенсії на інший при зверненні особи з відповідною заявою<sup>4</sup>.

Передусім особа повинна звернутися із заявою про призначення (перерахунок) пенсії до належного Територіального управління. Відповідно до Порядку № 22-1 такими є: за місцем знаходження підприємства (роботодавця), виправного закладу або місця проживання особи. Певна специфіка подання відповідних заяв стосується громадян України, які проживають на території Автономної республіки Крим та м. Севастополі. Вони можуть звертатися до Територіальних управлінь, визначених Постановою Правління Пенсійного фонду України від 07.07.2014 № 13-4<sup>5</sup>. Важливим у процедурі є питання

---

<sup>1</sup> Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09 липня 2003 р. № 1058-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05 листопада 1991 р. № 1788-XII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1788-12> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Положення про організацію прийому та обслуговування осіб, які звертаються до органів Пенсійного фонду України: затверджено Постановою Правління Пенсійного фонду України від 30.07.2015 № 13-1 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0991-15> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>4</sup> Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» : затверджено Постановою Правління Пенсійного фонду України від 25 листопада 2005 р. № 22-1 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0991-15> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>5</sup> Про органи, що здійснюють виплату пенсії та надання соціальних послуг громадянам України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя : затверджено Постановою Правління Пенсійного фонду України від 07.07.2014 № 13-4 // База даних

особистого звернення особи щодо призначення відповідної пенсії. Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” (ч. 1 ст. 44) передбачено можливість особистого звернення або через представника, який діє на підставі виданої йому довіреності, посвідченої нотаріально.

В контексті зазначеного питання важливою є проблема персонального інформування особи – майбутнього пенсіонера Територіальними управліннями (або Фондом централізовано) щодо виникнення у неї (особи) права на конкретний вид пенсії, щодо змісту та обсягу її суб’єктивних юридичних прав та змісту обов’язків як передумови реалізації права на пенсію. Зазначений обов’язок не передбачений пенсійним законодавством як необхідність поведінки органів Пенсійного фонду. Вважаємо це недоліком, оскільки відповідно до положень українського законодавства реалізація права на пенсійне забезпечення залежить від дати звернення особи за пенсією.

Одним із основних завдань Територіальних управлінь є забезпечення ведення в районі (місті) реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов’язкового державного соціального страхування (далі – реєстр застрахованих осіб), своєчасне внесення відомостей до нього та їх використання, контроль за достовірністю відомостей, поданих до реєстру застрахованих осіб, та автоматизовану обробку інформації (п. 4 Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також про об’єднані управління<sup>1</sup>). Отже, в сучасних умовах розвитку інформаційних технологій не складно передбачити механізм інформування та персонального консультування громадян щодо моменту виникнення у них права на пенсійне забезпечення, можливий вид пенсії та її прогнозований розмір. Зазначена послуга може бути передбачена в рамках надання електронних послуг з Веб-порталу Пенсійного фонду України, який уже сьогодні працює та на якому можуть створити свій електронний кабінет будь-хто із громадян (тих, що працюють чи пенсіонерів). Як позитивні зрушення варто відзначити, що Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року<sup>2</sup> передбачає поліпшення якості обслуговування громадян, в т. ч. шляхом впровадження технології індивідуально-масового електронного інформування громадян з питань пенсійного забезпечення через засоби мобільного зв’язку, електронну пошту тощо, а також інформування застрахованих осіб про набуті соціальні права.

---

«Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/z0804-14> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>1</sup> Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також про об’єднані управління: затверджено Постановою правління Пенсійного фонду України від 22.12.2014 № 28-2 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0041-15> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року: схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2012 р. № 672-р // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-%D1%80> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

Важливим також є питання форми звернення особи щодо призначення чи перерахунку пенсії. Правозастосовна традиція, яка успадкована національною пенсійною системою передбачає: 1) непрацюючі особи, а також члени сім'ї у зв'язку з втратою годувальника подають особисто або через представника, який діє на підставі виданої йому довіреності, посвідченої нотаріально; 2) працюючі особи, а також члени сім'ї у зв'язку з втратою годувальника подають до органу, що призначає пенсію, через уповноважену посадову особу підприємства, установи, організації; вони також можуть скористатись правом особистого подання або через представника; 3) громадяни України, які зареєстровані на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя і не отримують пенсії від уповноважених органів Російської Федерації, подають особисто або через представника, який діє на підставі виданої йому довіреності, посвідченої нотаріально, або законного представника, або надсилається поштою. Порядком № 22-1 не передбачена можливість електронної форми подачі заяви щодо призначення пенсії. Однак, уже сьогодні функціонує Веб-портал Фонду, де особа, зареєструвавшись та отримавши особистий кабінет, зможе отримувати всі персональні дані та заповнити електронну заяву про призначення (перерахунок) пенсії. Така можливість є істотним якісним кроком у процедурі реалізації особою права на пенсійне забезпечення. Окрім того, Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року<sup>1</sup> передбачає також поступове вирішення питання переведення пенсійних справ громадян в електронний реєстр. Зокрема, передбачено: 1) завершення верифікації пенсійних виплат, запровадження контролю призначення пенсій одночасно із впровадженням централізованої технології призначення пенсій (запобігання переплатам, здешевлення утримання централізованих інформаційних систем); 2) перехід на електронний документообіг під час виплати пенсій та застосування централізованих технологій їх виплати; 3) створення автоматизованої системи внутрішнього електронного документообігу в Пенсійному фонді та його територіальних органах, зокрема прийому та обробки звернень громадян; 4) оцифрування архіву пенсійних справ.

Згідно з п. 5 Порядку № 22-1 днем звернення за перерахунком пенсії, переведенням з одного виду пенсії на інший вважається день приймання органом, що призначає пенсію, заяви особи з усіма необхідними документами.

Відповідно до п. 37 Порядку № 22-1 орган, що призначає пенсію, розглядає питання про призначення пенсії, відстрочку часу її призначення, перерахунок та відновлення виплати раніше призначеної пенсії, а також про переведення з одного виду пенсії на інший при зверненні особи з відповідною заявою.

---

<sup>1</sup> Ibid. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-%D1%80> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

Проблемним питанням у процедурі звернення з приводу реалізації свого права на пенсію є можливість звернення із заявою про призначення чи поновлення пенсії громадянами, які виїхали на постійне місце проживання за кордон. Цікавою у цьому контексті є справа М.Г. Сиголова до Пенсійного фонду України. Нагадаємо, що відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 49 Закону № 1058-IV виплата пенсії за рішенням територіальних органів Пенсійного фонду або за рішенням суду припиняється на весь час проживання пенсіонера за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України. Водночас, ч. 1 ст. 51 № 1058-IV установлено, що у разі виїзду пенсіонера на постійне місце проживання за кордон пенсія, призначена в Україні, за заявою пенсіонера може бути виплачена йому за шість місяців наперед перед від'їздом, рахуючи з місяця, що настає за місяцем зняття з обліку за місцем постійного проживання. Під час перебування за кордоном пенсія виплачується в тому разі, якщо це передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України. Зважаючи на викладені положення норм чинного законодавства України Територіальні управління у своїх відмовах на відповідні заяви пенсіонерів зазначають про відсутність правових підстав для поновлення нарахування та виплати пенсій, якщо особа постійно проживає за межами України, оскільки під час перебування за кордоном пенсія виплачується в тому разі, якщо це передбачено міжнародним договором України з відповідною державою, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України. Крім того, рішення про відмову у поновленні виплати пенсії часто обґрунтовують тим, що заява про поновлення виплати пенсії раніше призначеної пенсії подана не особисто пенсіонером, а його представником.

М.Г. Сиголов звернувся із позовною заявою про визнання протиправною бездіяльність Пенсійного фонду України щодо передачі уповноваженому територіальному органу його заяви для прийняття рішення про призначення та виплату пенсії за віком як пенсіонеру, що проживає за межами України та зобов'язати Пенсійний фонд України визначити уповноважене територіальне управління Пенсійного фонду України (за місцем проживання до виїзду за межі України), а також зобов'язати його прийняти до розгляду необхідні документи для призначення пенсії за віком, призначити та виплачувати пенсію за віком. Позовні вимоги обґрунтовано тим, що він є громадянином України, і до виїзду на постійне місце проживання в Ізраїль проживав в Україні та набув трудовий стаж для отримання пенсії. М.Г. Сиголов звернувся 09.02.2014 р. до Пенсійного фонду України із заявою про зобов'язання управління Пенсійного фонду України за місцем його проживання до виїзду в Ізраїль призначити йому пенсію за віком, але Пенсійний фонд України своїм листом від 25.02.2014 року йому у задоволенні вказаної заяви відмовив, посилаючись на те, що виплата пенсії за кордон діючим законодавством України не передбачена. 09 липня 2014 року Київським апеляційним ад-

міністративним судом було скасовано постанову Печерського районного суду м. Києва із посиланням на неповне з'ясуванням судом першої інстанції обставин, що мають значення для справи та з ухваленням нової постанови про часткове задоволення адміністративного позову М.Г. Сиголова: визнано протиправною бездіяльність Пенсійного фонду України щодо не передачі уповноваженому територіальному органу заяви М.Г. Сиголова для прийняття рішення про призначення та виплату пенсії за віком як пенсіонеру, який проживає за межами України; зобов'язано Пенсійний фонд України передати уповноваженому територіальному органу Пенсійного фонду України для розгляду заяви М.Г. Сиголова про призначення та виплату пенсії за віком відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»<sup>1</sup>. Вважаємо, що для громадян України, які постійно проживають за межами нашої держави повинен бути законодавчо передбачений порядок звернення до Фонду через електронну мережу зв'язку.

Основним повноваженням Територіальних управлінь у сфері реалізації громадянами пенсійних прав є встановлення факту наявності у особи всіх необхідних для призначення пенсії документів. Розділом 2 (п. 2.1.–2.6) Порядку № 22-1 передбачено вичерпний перелік документів, якими особа-заявник підтверджує виникнення права на конкретний вид пенсійного забезпечення<sup>2</sup>.

Важливим недоліком національного законодавства вважаємо той факт, що Фонд (в особі його Правління) самостійно затверджує перелік документів, які особа повинна подавати для підтвердження факту наявності у неї права на пенсійне забезпечення конкретного виду<sup>3</sup>. Згодом Територіальні управління перевіряють подані особою документи щодо наявності всіх відповідно до списку, щодо відповідності їх законодавству та визначеній формі тощо. Аналіз практики застосування законодавства Територіальними управліннями підтверджує надмірну формалізованість процедури підтвердження особою права на пенсію. Подекуди, один і той самий факт особа повинна доводити

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 6 жовтня 2015 року м. Київ у справі № 816/4505/14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53366424> (дата звернення 23.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»: затверджено Постановою Правління Пенсійного фонду України від 25 листопада 2005 р. № 22-1 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0991-15> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Див. для прикладу: 1) Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»: затверджено Постановою Правління Пенсійного фонду України від 25 листопада 2005 р. № 22-1 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0991-15> (дата звернення: 22.02.2018 р.); 2) Порядок підтвердження періодів роботи, що зараховується до трудового стажу при призначенні пенсії на пільгових умовах або вислугу років: затверджений Постановою Пенсійного фонду України № 18-1 від 10.11.2006 року // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1231-06> (дата звернення 22.02.2018 р.)

різними довідками (для прикладу, право на пільгове пенсійне забезпечення, окрім трудової книжки, доводиться чималою кількістю довідок, які формально є різними, однак підтверджують один правовстановлювальний юридичний факт – здійснення особою трудової діяльності в шкідливих чи особливо шкідливих умовах)<sup>1</sup>.

Територіальні управління вправі відтермінувати призначення пенсії особи до того часу, поки не будуть дотримані всі формальні правила, що здебільшого утруднює процес реалізації особою пенсійних прав та перетворюють особу у додаток до бюрократичної машини, яку умовно можна позначити поняттям “реалізація права пенсії”. Зазначений процес є важким для кожного пересічного громадянина ще й тим, що процес збирання довідок є дорого вартісним як щодо часу, так і щодо коштів особи.

Відповідно до п.1.7. Порядку № 22-1 у разі, якщо до заяви про призначення пенсії додані не всі необхідні документи, орган, що призначає пенсію, письмово повідомляє заявника про те, які документи необхідно подати додатково, про що в заяві про призначення пенсії робиться відповідний запис. Якщо вони будуть подані не пізніше трьох (чи дванадцяти) місяців із дня повідомлення про необхідність подання додаткових документів, то днем звернення за призначенням пенсії вважатиметься день прийняття заяви про призначення пенсії або дата, зазначена на поштовому штемпелі місця відправлення заяви.

Територіальні управління зобов'язані на підставі наявних у пенсійній справі правовстановлювальних документів призначити належний особі вид пенсійної виплати. За наявності у особи законних правових підстав для отримання такого виду пенсійного забезпечення, Територіальні управління не вможі повернути заяву чи відмовити в призначенні пенсії. У випадку надходження додаткових документів у визначений термін розмір пенсії переглядається з дати призначення. У разі надходження додаткових документів пізніше трьох місяців із дня повідомлення про необхідність їх подання пенсія перераховується відповідно до строків, передбачених ч. 4 ст. 45 Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”.

Не менш важливим проблемним питанням є визначення Територіальними управліннями моменту виникнення у особи права на пенсійне забезпечення. Зокрема, одним із повноважень Територіальних управлінь є реалізація правовстановлювальної функції у сфері пенсійного забезпечення громадян – здійснення призначення пенсії відповідного виду фізичним особам. Здебільшого під час призначення пенсії виникають суперечності щодо факту наявності чи відсутності у особи права на пенсію визначеного виду.

---

<sup>1</sup> Порядок підтвердження періодів роботи, що зараховується до трудового стажу при призначенні пенсії на пільгових умовах або вислугу років: затверджений Постановою Пенсійного фонду України № 18-1 від 10.11. 2006 року // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1231-06> (дата звернення 22.02.2018 р.)

Проблемні питання застосування зазначеного положення законодавства Територіальними управліннями можна виявити шляхом аналізу предмету звернень громадян до суду за захистом свого права.

Передусім, поширеною виявилась проблема встановлення факту права особи на пенсійне забезпечення конкретного виду. Традиційно момент виникнення права визначається фактом звернення особи до органів Пенсійного фонду України щодо призначення пенсії за умови, що на момент звернення дотримані всі правовстановлювальні умови (ст.45 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”<sup>1</sup>; п.1.7. Порядку № 22-1<sup>2</sup>. Положеннями законодавства також закріплено випадки, коли право отримати пенсію пов’язане з дотриманням особою правообмежувального терміну (див. ст. ст. 44, 45 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”).

Спірність виникнення права на пенсійне забезпечення, яке Територіальні управління трактують не на користь особи, пов’язана зі зміною положень законодавства, що стосуються умов надання пенсійного забезпечення. Зокрема, управління відмовляють у призначенні пенсійної виплати на тій підставі, що особою на момент звільнення з роботи з метою реалізації права пенсії недотримано всіх правовстановлювальних на пенсійне забезпечення умов. Прикладом тут може бути “Справа про призначення пенсії” (Постанова Верховного Суду України від 1 липня 2014 року м. Київ № 21-244а14)<sup>3</sup>. Особа була звільнена 28. 12. 2004 року (на момент звільнення у неї не було ще законодавчо встановленого для такої категорії осіб пенсійного віку 45 років) з військової служби відповідно до закону “Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв’язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей”<sup>4</sup> від 15.06.2004 № 1763-IV (далі – Закон № 1763-IV). Правовими умовами виникнення права на пенсію за вислугу років з таких підстав були: Законом № 1763-IV встановлено правові основи забезпечення соціального

---

<sup>1</sup> Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09 липня 2003 р. № 1058-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» : затверджено Постановою Правління Пенсійного фонду України від 25 листопада 2005 р. № 22-1 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0991-15> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Постанова Верховного Суду України від 01.07.2014 року у справі № 21-244а14. URL: [http://zib.com.ua/ua/print/99591-vid\\_nadanih\\_garantiy\\_ne\\_vidmovlyayutsya.html](http://zib.com.ua/ua/print/99591-vid_nadanih_garantiy_ne_vidmovlyayutsya.html) (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>4</sup> Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв’язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей: Закон України від 15 червня 2004 р. № 1763-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1763-15> (дата звернення: 22.02.2018 р.)



захисту військовослужбовців, які звільнятимуться у зв'язку зі скороченням чисельності ЗСУ в ході їх реформування, і згідно з п. 11 ст. 1 цього закону військовослужбовцям, які звільняються зі Збройних сил України у зв'язку з їх реформуванням, пенсія обчислюється при досягненні 45-річного віку й за наявності 15 років вислуги.

24 квітня 2011 року (дата досягнення особою 45 років) згідно з п. «в» ст. 12 закону № 2262-XII<sup>1</sup> особа звернулась за призначенням відповідної пенсії. Однак, Територіальним управлінням, йому було відмовлено з огляду на той факт, що на день звільнення (28. 12. 2004 року) він не досяг 45-річного віку. На момент звернення (дату) положення законодавства були змінені: пунктом «в» ст. 12 закону № 2262-XII (у ред. закону від 4.04.2006 № 3591-IV «Про внесення змін до деяких законів України з питань пенсійного забезпечення та соціального захисту військовослужбовців», чинний на час досягнення позивачем 45-річного віку) передбачено, що пенсія за вислугу років призначається особам офіцерського складу, прапорщикам і мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом при досягненні 45-річного віку і за наявності в них вислуги 15 років, які звільняються з військової служби відповідно до Закону № 1763-IV.

Вважаємо, що зазначене питання повинно бути вирішене шляхом забезпечення дотримання принципу стабільності правового статусу особи – набувача права на пенсію конкретного виду. Під час призначення пенсії Територіальні управління повинні керуватися фактом, чи набула особа таке право на момент чинності тих нормативно правових актів, на підставі яких вона звертається. А реалізація права на пенсійне забезпечення повинна відбуватися за нормами законодавства, яке слугувало підставою виникнення такого права. З приводу цієї ситуації вірною вважаємо правову позицію, сформульовану Верховним Судом України<sup>2</sup>, відповідно до якої “правовідносини щодо пенсійного забезпечення виникають не в момент звернення особи за призначенням пенсії, а в момент виникнення права на її призначення.”

Аналогічні проблеми правильного застосування пенсійного законодавства виникають і під час здійснення управліннями Пенсійного фонду України перерахунку вже призначених пенсій. Зокрема, прикладами невірного трактування Територіальними управліннями легальних положень є справи щодо розміру довічного грошового утримання суддів у відставці<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 01 січня 1992 р. № 2262-XII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2262-12> (дата звернення: 23.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Постанова Верховного Суду України від 01.07.2014 року у справі № 21-244а14. URL: [http://zib.com.ua/ua/print/99591-vid\\_nadanih\\_garantiy\\_ne\\_vidmovlyayutsya.html](http://zib.com.ua/ua/print/99591-vid_nadanih_garantiy_ne_vidmovlyayutsya.html) (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Постанова Верховного Суду України від 17 березня 2015 р. у справі № 21-371а14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43357056> (дата звернення: 22.02.2018 р.); Постанова Верховного Суду України від 17 березня 2015 р. у справі № 21-429а14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43506216> (дата звернення 22.02.2018 р.); Постанова Верховного Суду

Важливим проблемним питанням у сфері реалізації особою права на пенсійне забезпечення є визначення правостановлювальних меж правозастосовної діяльності Територіальних управлінь під час визначення наявності чи відсутності у особи необхідного страхового чи трудового стажу. На практиці виникають ситуації, коли працівник звертається щодо призначення (чи перерахунку) пенсії за віком, однак Фонд відмовляє з огляду на той факт, що у реєстрі застрахованих осіб не має даних про повний страховий пенсійний стаж особи (фактично він відсутній у належному кількісному критерії), оскільки роботодавець не сплатив належних страхових внесків. Особа змушена звертатися за судовим захистом визнання у неї права на пенсію<sup>1</sup>.

Іншим прикладом можна назвати випадки неможливості реалізувати особою права на пільгове пенсійне забезпечення з огляду на той факт, що роботодавець не провів атестацію робочого місця. Непоодинокі спори фізичних осіб з Територіальними управліннями щодо відмови останнім у призначенні пенсії за віком на пільгових умовах відповідно до ст. 13 Закону України “Про пенсійне забезпечення” з приводу не проведення роботодавцем атестації робочих місць, відповідно до Постанови КМУ № 422 від 01.08.1992 р. “Про порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці”<sup>2</sup>, чи у разі відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній про наявність відповідного пільгового стажу заявника.

Статтею 62 Закону України “Про пенсійне забезпечення”<sup>3</sup> визначено, що основним документом, що підтверджує стаж роботи, є трудова книжка. Порядок підтвердження наявного трудового стажу при відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до п. 1 Постанови КМУ № 637 від 12 серпня 1993 року “Про затвердження Порядку підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній”<sup>4</sup> основним документом, що підтверджує стаж роботи, є трудова книжка.

---

України від 24 березня 2015 р. у справі № 21-584а14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43506242> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>1</sup> Ухвала Вищого адміністративного суду України від 01.10.2013 року у справі № К/800/7673/13. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34430053> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.1992 № 442 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/442-92-p> (дата звернення: 23.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05 листопада 1991 р. № 1788-XII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1788-12> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>4</sup> Про затвердження Порядку підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1993 р. N 637 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/637-93-p> (дата звернення: 23.02.2018 р.)

За відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній трудовий стаж встановлюється на підставі інших документів, виданих за місцем роботи, служби, навчання, а також архівними установами.

Пункт 3 вказаної постанови визначає, що за відсутності трудової книжки, а також у тих випадках, коли в трудовій книжці відсутні необхідні записи або містяться неправильні чи неточні записи про періоди роботи, для підтвердження трудового стажу приймаються довідки, виписки із наказів, особові рахунки і відомості на видачу заробітної плати, посвідчення, характеристики, письмові трудові договори і угоди з відмітками про їх виконання та інші документи, які містять відомості про періоди роботи.

Постановою Правління Пенсійного фонду України від 10.11.2006 р. № 18-1 затверджено “Порядок підтвердження періодів роботи, що зараховуються до трудового стажу для призначення пенсії на пільгових умовах або за вислугу років”<sup>1</sup>.

Крім того, Вищий адміністративний суд України в ухвалі від 20.02.2013 р. у справі № к/9991/23947/12-с висловив позицію, що не проведення або несвоєчасне проведення керівниками підприємства атестації робочих місць не може позбавити права позивача на соціальний захист щодо вирішення питання надання йому пенсії за віком на пільгових умовах відповідно до ст. 13 Закону України “Про пенсійне забезпечення”<sup>2</sup>.

Відмова Територіальними управліннями особою у призначенні пільгового пенсійного забезпечення з підстави не проведення роботодавцем атестації робочого місця є незаконною, оскільки прямий законодавчий обов’язок здійснення такої атестації покладено на самого роботодавця. Працівник не має жодних засобів правового впливу на роботодавця забезпечити проведення атестації. Зрештою, працівник може не знати про атестацію як законодавчу гарантію його майбутнього пенсійного забезпечення. Такий висновок підтверджено п. 10 Оглядового листа від 14.08.2008 р. № 1406/100/13-08 Вищого адміністративного суду України “Про практику застосування законодавства з питань пенсійного забезпечення (за результатами справ, розглянутих Вищим адміністративним судом України у касаційному порядку”<sup>3</sup>.

Вважаємо, що презумпція добросовісності заявника щодо призначення йому пенсійної виплати повинна бути законодавчо закріплена. Презумпція

---

<sup>1</sup> Порядок підтвердження періодів роботи, що зараховується до трудового стажу при призначенні пенсії на пільгових умовах або вислугу років: затверджений Постановою Пенсійного фонду України № 18-1 від 10.11. 2006 року // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1231-06> (дата звернення 22.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Ухвала Вищого адміністративного суду України від 20.02.2013р. у справі № к/9991/23947/12-с. URL: <http://document.ua/pro-zobovjazzannja-vklyuchiti-v-pilgovii-stazh-roboti-ta-zdii-doc281796.html> (дата звернення: 23.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Оглядовий лист Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування законодавства з питань пенсійного забезпечення (за результатами справ, розглянутих Вищим адміністративним судом України у касаційному порядку)» від 14.08.2008 р. № 1406/100/13-08 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1406760-08> (дата звернення: 23.02.2018 р.)

добросовісності особи-набувача пенсії мала б бути чинною до моменту, коли судом відповідно до документів, наданих Територіальними управліннями, буде встановлено протилежний факт.

Презумпція добросовісності заявника також може стосуватися тих фактів, які не могли бути особі відомі з об'єктивних або об'єктивно-суб'єктивних причин: щодо сплати роботодавцем страхових соціальних внесків, щодо не проведення роботодавцем атестації робочого місця із шкідливими умовами праці, що мала наслідком неможливість реалізації працівником права пенсію або затягування цього процесу.

Однією з правових умов виникнення права у особи на пільгове пенсійне забезпечення є, так званий, спеціальний трудовий стаж. Поширеною є практика вузького тлумачення Територіальними управліннями підстав та умов реалізації особою права на цей вид соціальної виплати. Ґрунтовно зазначені проблеми висвітлені у монографії "Проблеми застосування трудового та пенсійного законодавства"<sup>1</sup>. Здебільшого Територіальні управління відмовляють у призначенні пенсійного забезпечення за віком на пільгових умовах особам, зайнятим повний робочий день на роботах, передбачених з підстав відсутності у особи належного, на думку Територіальних управлінь, підтвердження здійснення конкретною особою такого виду робіт, а відтак, недостатньої кількості років спеціального трудового стажу, необхідного для призначення конкретного виду пенсійного забезпечення: відсутність доказів проведення роботодавцем відповідно до законодавства атестації робочих місць; відсутність додатково-необхідних довідок, що підтверджують особливу шкідливість (чи шкідливість) виконуваної роботи; відсутність уточнення у довідці характеру виконуваної роботи, відсутність уточнювальних відповідей від Пенсійного фонду Російської Федерації (якщо певний період трудової діяльності особа працювала в Російській Федерації, що особливо актуально в контексті реалізації права на пільгове пенсійне забезпечення особами, які тривалий час працювали на території сучасної іноземної держави тощо).

Погоджуємося із обґрунтованими висновками вчених щодо необхідності усунення порушення Територіальними управліннями законних прав осіб на призначення пільгового пенсійного забезпечення з підстав оцінного тлумачення його посадовими особами положень законодавства<sup>2</sup>. Це особливо важливо з огляду на той факт, що реалізація особою права на пільгове пенсійне забезпечення є наслідком довготривалого виконання трудових обов'язків в особливо шкідливих чи особливо важких, шкідливих та важких умовах праці або (відповідно до Списку N 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, зайнятість в яких повний робочий

---

<sup>1</sup> Проблеми застосування трудового та пенсійного законодавства: монографія / Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна, М.М. Шумила та ін. К. Ніка-Центр. 2015. С.234-251

<sup>2</sup> Ibid. С.238

день дає право на пенсію за віком на пільгових умовах, та Списку N 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників на роботах із шкідливими і важкими умовами праці, зайнятість в яких повний робочий день дає право на пенсію за віком на пільгових умовах). Відмова у такій реалізації є порушенням базового принципу правозастосування – соціальної справедливості та конституційної гарантії права особи на соціальний захист.

Значна частина проблем виникає через помилки, які містяться в документах громадян. Здебільшого, Фонд дає негативну оцінку та відмовляє у прийнятті спірних документів, трактуючи неясності у документах проти заявника (презумпція неможливості реалізації права – презумпція недобросовісності заявника)<sup>1</sup>. Погоджуємося із висновками вчених, що некоректні записи, описки, виправлення тощо не можуть бути підставою для відмови у призначенні пенсії, яка пов'язана із виконанням трудових обов'язків конкретного виду (в особливо шкідливих, важких умовах праці чи важких умовах праці тощо) на пільгових умовах. В основі призначення пільгового виду пенсії є трудова функція, яку впродовж трудового періоду виконував працівник. Саме на такому факті повинен базуватися висновок працівниками Територіальних управлінь, які підтверджують або спростовують право особи на пенсійне забезпечення конкретного виду.

Завжди не на користь заявника трактуються відомості, які можуть бути неспростовно сумнівними. Правозастосуванню Територіальними управліннями пенсійного законодавства притаманний формальний підхід встановлення фактів, які мають правовстановлювальний характер. Вони часто базуються на фактичних записах, а не на аналізі змісту трудової функції особи. До того ж, важливим є розуміння працівниками Територіальних управлінь правил чинності нормативно-правових актів в часі, просторі та за колом осіб.

Загальний аналіз діяльності Пенсійного фонду у правовідносинах з громадянами підтверджує його пріоритетний, позазаконодавчий обов'язок, недекларований державою – забезпечити якомога більшу збереженість соціальних коштів, які акумульовані у Фонді. І лише інший (другорядний) обов'язок очевидний – забезпечення реалізації особою права на пенсійне забезпечення.

Щоб Фонд належно виконував своє завдання доцільно законодавчо закріпити принцип добросовісності заявника у випадку сумнівів щодо документів чи неясності в них: положення законодавства повинні трактуватися в користь заявника. Презумпція добросовісності діє до моменту її спростування Фондом в суді. І лише у випадку, якщо непорядність, нечесність, недобросовісність особи-заявника буде доведена в суді, повинна бути реалізована норма щодо стягнення з нього відшкодування надлишково сплачених йому пенсійних коштів. У нас вина заявника є очевидною ще до подачі відповідних документів.

---

<sup>1</sup> Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / отв. ред. Э.Г. Тучкова, Ю.В. Васильева. Москва : Проспект. 2013. С.35

Стан справ щодо відмови у призначенні пенсії є важким для особи з огляду на той факт, що захистити своє право вона зможе лише в суді. Це – довготривалий процес (з огляду на завантаженість судів, термін провадження та постійне оскарження працівниками Територіальних управлінь рішень суду навіть, якщо таке рішення очевидно правомірно прийняте на користь заявника).

Ще одним спірним питанням щодо встановлення наявності чи відсутності у особи права на пенсійне забезпечення є визначення належного соціально-правоможного суб'єкта, для прикладу: на пенсію по втраті годувальника, який помер внаслідок нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання. Варто зазначити, що перелік таких суб'єктів стосовно пенсії по втраті годувальника визначається відповідно до ст. 36 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”<sup>1</sup> та ст. 41 Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування”<sup>2</sup>.

Відповідно до ч. 8 ст. 36 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” пенсії у зв’язку з втратою годувальника, який помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, призначаються відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності”<sup>3</sup> (в нов. ред. – це Закон України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування”). Згідно зі ст. 41 зазначеного Закону у разі смерті потерпілого право на одержання щомісячних страхових виплат мають непрацездатні особи, які перебували на утриманні померлого або мали на день його смерті право на одержання від нього утримання, а також дитина померлого, яка народилася протягом не більш як десятимісячного строку після його смерті. Цікавим є той факт, що в редакції Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, що спричинили втрату працездатності” пенсія по втраті годувальника була передбачена як один із видів страхових виплат відповідно до цього Закону. Натомість, нова редакція Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування” такої виплати по втраті годувальника не передбачає, що не звільняє відповідний Фонд від виплати належних пенсійних виплат по втраті годувальника потерпілого від нещасного випадку на виробництві.

Навіть поверхневий порівняльний аналіз змісту вищезгаданих статей,

---

<sup>1</sup> Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09 липня 2003 р. № 1058-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23 вересня 1999 р. № 1105-XIV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1105-14> (дата звернення: 22.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Ibid

які визначають суб'єктів (відповідно до різних Законів України) пенсії по втраті годувальника показує, що вони не є тотожні. Стаття ст. 36 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" містить більш ширший перелік суб'єктів права на таке забезпечення. На практиці це призводить до ситуацій, коли Територіальні управління визнають на підставі норм загального пенсійного закону право особи на пенсію по втраті годувальника, а Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві не компенсує виплачені такій особі пенсійні виплати (прикладом є Справа № 21-240а14<sup>1</sup>). Така невідповідність положень пенсійного законодавства стосовно суб'єктів права на пенсію по втраті годувальника є проявом принципу дискримінації та нерівності громадян у сфері пенсійних правовідносин.

Важливим у процесі реалізації особою права на пенсійне забезпечення є зарахування для призначення пенсії правильного розміру заробітної плати особи. Судова практика підтверджує той факт, що доволі часто Територіальні управління на власний розсуд зараховують або не зараховують ті чи інші види доходу особи до заробітної плати, яка згодом формує розмір пенсії за віком особи. Прикладом тут можуть бути постанови Верховного Суду України від 30 вересня 2014 року у справі № 21-306а14<sup>2</sup>, від 11 листопада 2014 року у справі № 21-449а14<sup>3</sup>.

Аналіз судової практики<sup>4</sup> щодо питань розміру пенсії підтверджує систематичне порушення Територіальними управліннями прав громадян у тих випадках, коли вони повинні здійснювати перерахунок розмірів пенсій з огляду на правові підстави, передбачені національним законодавством у сфері пенсійного забезпечення. Зокрема, найбільш поширеними випадками можна назвати наступні: по-перше, бездіяльність Територіальних управлінь в частині проведення перерахунку пенсій військовослужбовцям у зв'язку із зміною розміру хоча б одного із видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців всупереч ст. 63 Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб".

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 8 липня 2014 р. у справі № 21-240а14. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/0F52CC24B9E221D7C2257B1E0049A502](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/0F52CC24B9E221D7C2257B1E0049A502) (дата звернення 23.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Постанова Верховного Суду України від 30 вересня 2014 р. у справі № 21-306а14. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:26Pkx1GI4wgJ:www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/b59ead1b1fd4601bc2257d7200421a8a/%24FILE/21-306%25D0%25B014.doc+&cd=1&hl=uk&ct=clnk&gl=ua> (дата звернення: 23.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Постанова Верховного Суду України від 11 листопада 2014 р. у справі № 21-449а14. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dscfn8fVPMJ:www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/9123a902b0e9842ac2257dac00233526/%24FILE/21-449%25D0%25B014.doc+&cd=2&hl=uk&ct=clnk&gl=ua> (дата звернення: 23.02.2018 р.)

<sup>4</sup> Узагальнення судової практики розгляду справ, пов'язаних з перерахунком пенсій деяким категоріям державних службовців та науковим (науково-педагогічним) працівникам від 25.12.2006. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/n0323760-06> (дата звернення: 23.02.2018 р.)

По-друге, порушення прав громадян в частині проведення перерахунку раніше призначеної пенсії відповідно до ст. 37, 37-1 Закону України “Про державну службу” в зв’язку з підвищенням заробітної плати працюючим державним службовцям.

По-третє, порушення прав громадян щодо призначення пенсії за віком на пільгових умовах відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”.

По-четверте, порушення прав громадян на отримання щомісячної грошової допомоги у вигляді надбавки до пенсії в розмірі 30 % мінімальної пенсії за віком на підставі ст. 6 Закону України “Про соціальний захист дітей війни”.

По-п’яте, порушення прав громадян щодо здійснення перерахунку пенсії з урахуванням кратності стажу (1:1,5) за період роботи в районі прирівняному до районів Крайньої Півночі.

По-шосте, порушення прав громадян щодо визначення розміру пенсії з урахуванням розмірів отриманої матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань і матеріальної допомоги на оздоровлення. Тут варто відмітити правову позицію Верховного суду України з питання, що до обчислення розміру пенсії за віком повинні зараховуватися всі види виплат, з яких були фактично нараховані та сплачені страхові внески або збір на обов’язкове державне пенсійне страхування, незалежно від того, чи входять вони до структури заробітної плати<sup>1</sup>.

Окремої уваги заслуговує практика виконання Територіальними управліннями обов’язку щодо передбаченого законами автоматичного (без звернення особи) перерахунку пенсії. Для прикладу, наведемо ситуацію із перерахунком пенсій за вислугу років, призначених особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ відповідно до ст. 12 Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”. Відповідно до ч. 3 ст. 63 Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”<sup>2</sup> та, базуючись на посадовому окладі, окладі за звання, надбавках за вислугу років, встановлених Постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 988 “Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції”<sup>3</sup>, та щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій зазначених в довідці про розмір грошового забез-

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 3 червня 2014 року справа № 21-134а1. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39493073> (дата звернення: 23.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 01 січня 1992 р. № 2262-XII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2262-12> (дата звернення: 23.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 988. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248668490> (дата звернення: 23.02.2018 р.)



печення для перерахунку пенсії зазначені пенсії повинні були бути автоматично перераховані з 01.01.2016 року. Однак Територіальні управління не провели такий перерахунок, не попередивши про це пенсіонерів, та відмовляють у такому перерахунку за заявою осіб-пенсіонерів, мотивуючи тим, що Законом України від 21 грудня 2016 року № 1801-VIII “Про Державний бюджет України на 2017 рік” та бюджетом Пенсійного фонду України, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 року № 17, не передбачено коштів на перерахунок пенсій відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 року № 988 “Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції”. Такі дії Територіальних управлінь грубо порушують рішення Європейського суду з прав людини по справі “Кечко проти України”<sup>1</sup> та “Сук проти України”<sup>2</sup> у яких ЄСПЛ вказав, що “Суд не приймає аргумент Уряду щодо бюджетних асигнувань, оскільки органи влади не можуть посылатися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов’язань”. Варто відзначити, що зазначене питання було розглянуто Верховним судом як зразкова справа (від 15.02.2018, Справа № 820/6514/17)<sup>3</sup>, якою відновлено справедливість та визнано право зазначених осіб на перерахунок пенсії з 01.01.2016 року.

Підсумовуючи, вважаємо: недотримання у процесі діяльності Пенсійним фондом України та його територіальними управління базових принципів правозастосування порушує якість та ефективність процедури реалізації громадянами права на пенсійне забезпечення, яке прямо пов’язане із правом на життя особи. Найбільш поширеними проблемами під час процедури призначення чи перерахунку пенсій для громадян є: недостатня поінформованість громадян щодо змісту та обсягу права на пенсійне забезпечення, процедури його реалізації; надмірна кількість документів, які підтверджують один і той самий правовстановлювальний юридичний факт; недостатнє використання інформаційних технологій для забезпечення ефективності та спрощеності процедури призначення та виплати пенсії; відсутність законодавчої презумпції добросовісності особи-заявника щодо пенсії; невиконання Пенсійним фондом України обов’язку щодо автоматичного перерахунку пенсій; спірна практика Пенсійного фонду України щодо трактування моменту виникнення права на пенсійне забезпечення.

---

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Кечко проти України» від 08 листопада 2005 року // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974\\_025](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_025) (дата звернення: 23.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Рішення Європейського суду з прав людини по справі “Сук проти України” від 10 березня 2011 року // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974\\_715](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_715) (дата звернення: 23.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Постанова Верховного Суду України від 15 лютого 2018 року справа № 820/6514/17 URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 24.02.2018 р.)

## **II.IV Реалізація права на пенсію на підставі міжнародних двосторонніх договорів між Україною та Республікою Білорусь**

У зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, окупацією окремих районів Донецької та Луганської області значно збільшилась міждержавна міграція населення, в тому числі й пенсіонерів. Окрім того, на процеси міграції суттєво впливає кризовий стан економіки України та низька платоспроможність широких верств населення, які в пошуках вищого заробітку та кращого життя переїжджають до інших країн. Отож, умови та порядок пенсійного забезпечення осіб, які виїхали за кордон, змінивши постійне місце проживання, та реалізація ними пенсійних прав мають важливе значення.

У більшості країн світу питання пенсійного забезпечення мігрантів врегульовано міждержавними договорами (угодами) про співробітництво у сфері соціального захисту, тому що кожна національна пенсійна система різних держав має свої особливості. Україна також для того, щоб соціально захистити своїх громадян на території іншої держави у разі їхньої міграції, укладає двосторонні угоди (договори) про співпрацю. Окрім того, шляхом укладення таких угод (договорів), Україна бере на себе зобов'язання щодо підтримки пенсіонерів, які не є громадянами нашої держави, адже відповідно до статті 15 Закону України «Про міжнародні договори України»<sup>1</sup> чинні міжнародні договори України підлягають сумлінному дотриманню Україною відповідно до норм міжнародного права. Згідно з принципом сумлінного дотримання міжнародних договорів Україна виступає за те, щоб й інші сторони міжнародних договорів України неухильно виконували свої зобов'язання за цими договорами.

Таким чином, у 2017 році до бюджету Пенсійного фонду України від інших країн, з якими укладені двосторонні угоди, поступило 92 967,4 грн. для виплати пенсій іноземним пенсіонерам, які проживають на території України та 149 137,5 грн.<sup>2</sup> було виплачено для забезпечення пенсіями українців, які проживають за кордоном та іноземних пенсіонерів, які протягом певного періоду працювали в Україні.

Отож, такі двосторонні угоди встановлюють додаткові гарантії як для громадян України, які на законних підставах проживають на території інших договірних держав, так і для іноземців, які на таких же підставах проживають на території України, оскільки дозволяють врегулювати питання зарахування стажу, набутого в тій чи іншій державі, порядок обчислення заробітку для визначення розміру пенсії, передбачають умови фінансування пенсій, строки взяття на облік пенсіонерів тощо.

---

<sup>1</sup> Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 50. Ст. 540.

<sup>2</sup> Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2017 рік : Постанова КМУ від 18.01.2017 р. № 17 // Офіційний Вісник України. 2017. № 10. Ст. 12.

Історичною передумовою виникнення тісного співробітництва в сфері пенсійного забезпечення між Україною та Республікою Білорусь, перш за все, є факт перебування обох країн в складі СРСР, адже понад 70 років незалежно від національної приналежності, і українці, і білоруси, були громадянами однієї держави. В цьому аспекті, варто розуміти, що і трудова діяльність багатьох українців часто здійснювалась на території радянської Республіки Білорусь, і навпаки. На думку С.І. Кобзевої після розпаду Радянського Союзу у мільйонів громадян колишньої єдиної держави виникли проблеми не тільки морального, але й правового змісту. І особливо гостро це проявилось саме в соціальній сфері, оскільки право на той чи інший вид соціального забезпечення набувалось вже громадянами різних незалежних держав<sup>1</sup>. І дійсно, як стверджує І.Б. Факас найгострішою проблемою, яка виникла після розпаду СРСР, стало пенсійне забезпечення 60 млн пенсіонерів, що проживали на території колишнього СРСР. Вона була спричинена прийняттям у новостворених державах національних законодавств про пенсійне забезпечення, яке відрізнялося від того, що діяло на теренах Радянського Союзу, тому виникла необхідність врегулювання значних міграційних потоків між новоствореними державами<sup>2</sup>.

Отже, після розпаду Радянського Союзу задля забезпечення належного соціального захисту, в тому числі і у сфері пенсійного забезпечення, першочергово була прийнята багатостороння Угода про гарантії прав громадян держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у галузі пенсійного забезпечення від 13 березня 1992 року<sup>3</sup>, яка також була підписана і Україною, і Республікою Білорусь.

Згідно частини 1 статті 8 міжнародного документу органи, що здійснюють пенсійне забезпечення в державах-учасницях Угоди, співпрацюють між собою у порядку, який визначається угодою між їхніми центральними органами. У частині 2 цієї статті зазначається, що сторони уповноважують свої компетентні органи укласти ці угоди не пізніше шести місяців з дня підписання цієї Угоди. Тому, частково виконуючи приписи статті 8, адже вимога щодо строків була порушена, 14 грудня 1995 року Уряд України та Уряд Республіки Білорусь підписали двосторонню Угоду про гарантії прав громадян в галузі пенсійного забезпечення<sup>4</sup>, яка набрала чинності 11 лютого 1997 року.

---

<sup>1</sup> Кобзева С.І. Источники права социального обеспечения России : монография. М. : Проспект, 2009. С. 127.

<sup>2</sup> Факас І.Б. Міжнародне співробітництво в сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування // Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2012. Вип. 1. С. 99.

<sup>3</sup> Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 г. URL : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997\\_107](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_107)

<sup>4</sup> Про гарантії прав громадян у галузі пенсійного забезпечення : Угода між Урядом Укра-

Таким чином, багатостороння Угода про гарантії прав громадян держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у галузі пенсійного забезпечення заклала правовий фундамент розвитку міждержавних пенсійних правовідносин між окремими країнами колишнього СРСР. Варто зауважити, що на початку 90-х років ця Угода була об'єктивно необхідною, оскільки забезпечила рівні права на пенсійне забезпечення громадян у разі зміни ними країни проживання та зберегла набуті ними пенсійні права в СРСР, хоча зміст її норм є надто загальним. Окрім того, в значній мірі ці норми втратили свою актуальність у зв'язку зі зміною законодавства держав-учасників. У зв'язку з цим її застосування стає неможливим, при цьому про нову редакцію документу не йдеться<sup>1</sup>.

Щодо вищевказаної двосторонньої угоди між Україною та Республікою Білорусь, то вона більш детально регламентує діяльність уповноважених органів договірних сторін, визначає коло осіб, які мають право на пенсійне забезпечення та встановлює умови і строки припинення виплати пенсії у разі переїзду особи на постійне місце проживання до іншої країни, а також строки призначення пенсії на території іншої держави, однак на сьогодні окремі норми, які там закріплені потребують перегляду (уточнення та коригування їх змісту). По-перше, це пов'язано з процесами реформування та розвитку пенсійних систем країн, які її підписали, так як пройшло більше 20 років з моменту її підписання. А по-друге, необхідно враховувати, що відповідно до статті 4 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»<sup>2</sup> законодавство про пенсійне забезпечення складається в тому числі і з міжнародних договорів щодо пенсійного забезпечення, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якщо міжнародними договорами встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені законодавством України про пенсійне забезпечення, то застосовуються норми міжнародного договору, тому норми міжнародних документів повинні синхронізуватись з нормами національного законодавства, відповідати умовам сучасності та не створювати перепон у реалізації особами права на пенсію.

Особливістю вищезазначеної Угоди є те, що витрати на виплату пенсій здійснює держава, на території якої проживає одержувач пенсії. Так, в статті 10 виплата пенсії здійснюється компетентними установами за рахунок коштів Договірної Сторони, на території якої пенсіонер постійно проживає.

---

їни і Урядом Республіки Білорусь від 14.12.1995 р. // Офіційний Вісник України. 2008. № 94. Ст. 3119.

<sup>1</sup> Петрова Е.И. Международные договоры в области пенсионного обеспечения с участием Российской Федерации : проблемы реализации // Становление и развитие трудового и социально-обеспечительного законодательства: история, современность, перспективы : сб. науч. тр. по итогам IV Междунар. науч.-практ. конф., 27–28 окт. 2017 г. / редкол. : К.Л. Томашевский (сост.) и др. Минск : Междунар. ун-т «МИТСО», 2017. С. 76

<sup>2</sup> Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49–51. Ст. 356.

Взаємні розрахунки між Договірними Сторонами не проводяться. До речі, вперше, цей принцип був закладений саме в багатосторонній Угоді про гарантії прав громадян держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у галузі пенсійного забезпечення, адже після розпаду СРСР система права соціального забезпечення стала створюватися національними державами та знайшла своє відображення в принципі територіальності, тобто це принцип окремого національного права, згідно з яким дія національного законодавства соціального забезпечення обмежується територією правовстановлюючої держави. Однак, право на соціальне забезпечення багатьох громадян держав-учасниць СНД було здобуто за законодавством колишнього СРСР, тому безпосередньо виникла проблема збереження раніше отриманих прав на соціальне забезпечення, а пізніше виникла проблема обліку знову набутих прав працівників-мігрантів. Міжнародні договори, були об'єктивно необхідними після розпаду СССР, адже упорядковували соціальне забезпечення в країнах СНД, забезпечили рівні права громадян та збереження раніше набутих ними прав у СРСР.

В науці права соціального забезпечення такі угоди ще називають – договори, присвячені питанням транспортабельності пенсійних прав, що регулюють пенсійне забезпечення осіб, які змінили своє постійне місце проживання<sup>1</sup>, або ж угоди, що базуються на територіальному принципі. Тобто у разі переїзду за кордон на постійне місце проживання пенсіонер-мігрант має право звернутись за призначенням пенсії до уповноважених органів країни-приймача, а вони, в свою чергу, зобов'язані розглянути таке звернення та прийняти рішення щодо виплати пенсії пенсіонеру-мігранту за кошти країни, яка дала дозвіл на постійне проживання. З цього приводу, С.О. Торопкін зазначає, що територіальна система базується на партнерських, довірчих відносинах між державами і свідчить про їх дружні відносини, оскільки керуючись нею, держави, з одного боку, довіряють партнерам пенсійне забезпечення своїх громадян, що виїжджають за кордон, а з іншого боку, беруть на себе зобов'язання стосовно пенсійного забезпечення іноземців, які прибувають до них на постійне місце проживання<sup>2</sup>.

Хоча є й інші точки зору, наприклад Ю.В. Васильєва вважає, що угоди, які базуються на територіальному принципі здатні ефективно захистити пенсійні права громадян лише у разі максимальної схожості умов пенсійного забезпечення в договірних країнах<sup>3</sup>. С.О. Чірков також вважає, що територіальні угоди можуть бути актуальні в певний період часу у відносинах

---

<sup>1</sup> Торопкин С.А. Международное сотрудничество Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения // Вопросы российского и международного права. 2016. Т. 6. № 10А. С. 162.

<sup>2</sup> Торопкин С.А. Цит. праця. С. 164.

<sup>3</sup> Васильева Ю.В. Проблемы интеграции правовой политики стран европейско-азиатского региона в области социального обеспечения // Вестник пермского университета. Политология. 2013. Вып. 1. С.116–117.

між державами, що мають не просто тісні зв'язки в галузі економіки та політики, а спільне історичне минуле, сьогодення або плани на майбутнє і, як наслідок, схоже пенсійне законодавство<sup>1</sup>. Однак укладення угоди не означає уніфікації пенсійного законодавства країн – нормативно-правове регулювання пенсійного забезпечення в Україні, і в Республіці Білорусь суттєво відрізняється, оскільки на це впливає низка факторів, зокрема стан національної економіки, демографічна та політична ситуації в країнах та ін., тому і умови та порядок призначення пенсій різняться: по-різному збільшений пенсійний вік та тривалість страхового стажу, обчислення та сплата страхових внесків, процедура обчислення та нарахування розміру пенсій також не однакова.

Варто зауважити, що не всі двосторонні угоди з Україною в галузі пенсійного забезпечення укладені за територіальним принципом. Більшість з них враховують, як обов'язкову умову – не місце постійного проживання пенсіонера, а саме розподіл фінансових витрат на виплату пенсії залежно від країни набуття страхового стажу та сплати страхових внесків. Такі угоди укладені з Латвією, Іспанією, Литвою, Естонією, Словаччиною, Чехією, Болгарією, Португалією, Польщею. Особливістю цих угод є те, що договірні сторони несуть пропорційні витрати на виплату пенсій із застосуванням правил підсумовування стажу для визначення права на пенсію, залежно від величини пенсійних прав, які отримала застрахована особа, тобто кожна країна самостійно відповідає за нарахування та виплату частини пенсії особи – залежно від наявного стажу, отриманого на її території. Таким чином, в таких випадках передбачається солідарна відповідальність за надання пенсійного забезпечення своїм працівникам. Ця солідарна відповідальність полягає в тому, що кожна держава бере на себе зобов'язання гарантувати призначення та виплату громадянину пенсію, яка належить йому за відпрацьований в цій державі стаж. Залежно від того, де працював працівник, куди сплачував страхові внески та пенсійне страхування, відповідну частину пенсії має сплатити та держава, де здійснювалась трудова діяльність. Загальний розмір пенсії складається з частин пенсій, які призначаються кожною державою окремо<sup>2</sup>.

Ще у 2008 році М.В. Плаксій зазначала, що вивчається питання заміни діючих договорів, укладених за територіальним принципом пенсійного забезпечення, на міжнародні договори, укладені за пропорційним принципом пенсійного забезпечення. Однак, зважаючи на різні системи пенсійного забезпечення, які діють та створюються у державах-учасниках СНД, це

---

<sup>1</sup> Чирков С.А. Правовое регулирование пенсионного обеспечения лиц, выехавших на постоянное жительство за границу : дис... канд. юрид. наук : 12.00.05. М., 2009. URL : <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-pensionnogo-obespecheniya-lits-vyehavshikh-na-postoyannoe-zhitelstvo>

<sup>2</sup> Плаксій М.В. Пенсійне забезпечення громадян України, які працюють за кордоном // Вісник Пенсійного фонду України. 2008. № 7 (61). С. 27.

питання є надто складним та потребує детального вивчення експертами з метою пошуку оптимального його вирішення для збереження набутих громадянами держав-учасниць СНД пенсійних прав<sup>1</sup>.

Враховуючи, що і в Україні, і в Республіці Білорусь формування коштів для виплати пенсій здійснюється шляхом сплати страхових внесків працюючим населенням, більш справедливо та доцільно було б застосовувати пропорційний принцип у разі призначення пенсій особам, які з певних причин виїхали за межі країни, де вони раніше проживали та де проходила їхня трудова діяльність, тобто розмір пенсії кожна держава буде обчислювати та виплачувати тільки згідно норм національного законодавства та враховуючи стаж й заробітну плату, отриману на своїй території. Білоруська дослідниця І.О. Комоцька також вважає, що для розширення взаємодії та співпраці країн доцільно було б прийняття двосторонньої міжнародної угоди з питань пенсійного забезпечення громадян договірних держав за пропорційним принципом<sup>2</sup>.

У статті 1 І Розділу «Загальні положення» даються визначення основних термінів, що застосовуються в Угоді. Зокрема, компетентні органи – це для України – Міністерство соціального захисту населення України; для Республіки Білорусь – Міністерство соціального захисту Республіки Білорусь. Однак, з моменту підписання, ратифікації та набрання чинності Угоди ці органи були неодноразово реорганізовані та змінювали свої найменування. Наприклад, Міністерство соціального захисту населення України в 1997 році було реорганізовано в Міністерство праці та соціальної політики України, а в 2010 році останнє змінилось на Міністерство соціальної політики України. Подібна ситуація і в Республіці Білорусь, адже Міністерство соціального захисту Республіки Білорусь реорганізовано в Міністерство праці і соціального захисту Республіки Білорусь. Тому, на наш погляд, необхідно внести зміни до статті 1 двосторонньої Угоди та замінити найменування компетентних установ на нині чинні відповідно до норм національного законодавства кожної із держав.

Окрім того, необхідно внести певну ясність в розуміння терміну «трудоий (страховий) стаж». На нашу думку, потрібно відмежовувати ці два поняття, а не прирівнювати, більше того не варто говорити про те, що у зв'язку з запровадженням системи загальнообов'язкового пенсійного страхування, трудового стажу не існує. Наприклад, при пільговому пенсійному забезпеченні особі необхідно мати і страховий, і трудовий стаж, які між собою пов'язані, адже на сьогодні не матиме особа останнього, якщо не буде застрахована

---

<sup>1</sup> Пласкій М.В. Територіальні договори з питань пенсійного забезпечення // Вісник Пенсійного фонду України. 2008. № 9 (75). С. 20.

<sup>2</sup> Комоцька І.А. Вопросы пенсионного обеспечения граждан Украины в Республике Беларусь. Правова реформа : концепція, мета, впровадження. 36. наук. праць. Матеріали VIII між-нар. наук.-практ. конф. (Київ, 23 лист. 2017 р.) / за заг. ред. Н.М. Пархоменко, М.М. Шумила. Київ : Ніка-Центр, 2017. С. 252.

в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування, однак і назвати його страховим ми не можемо, оскільки його суть полягає у виконанні працівниками певних видів робіт визначених законодавством і не передбачає окремої сплати страхових внесків до Пенсійного фонду, щоб мати такий стаж<sup>1</sup>. Тому пропонуємо, окремо визначити термін «страховий стаж» як період, протягом якого особа підлягає загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню та за який сплачені обов'язкові страхові внески, а також періоди трудової діяльності та інші періоди, що прирівнюються до страхового стажу; трудовий стаж – це період протягом якого особа здійснювала свою трудову діяльність в особливих, несприятливих для здоров'я умовах.

В статті 6 Угоди вказується, що при призначенні пенсій зараховується трудовий (страховий) стаж, в тому числі і той, що дає право для призначення пенсій на пільгових умовах та за вислугу років, набутий по законодавству будь-якої з Договірних Сторін, в тому числі і до набуття чинності цієї Угоди, а також на території СРСР до 1 січня 1992 року. Однак, зміст цієї норми дещо не кореспондується з частиною 2 статті 6 багатосторонньої Угоди про гарантії прав громадян держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у галузі пенсійного забезпечення, де зазначається, що для встановлення права на пенсію, в тому числі пенсій на пільгових умовах і за вислугу років, громадянам держав-учасниць Угоди враховується трудовий стаж, набутий на території будь-якої з цих держав, а також на території колишнього СРСР за час до набрання чинності цієї Угоди, тобто норма багатосторонньої Угоди передбачає, що до загального стажу особи необхідно враховувати періоди роботи і в інших країнах Співдружності Незалежних Держав. Отож, оскільки двостороння Угода про співпрацю в галузі пенсійного забезпечення між Україною і Республікою Білорусь прийнята на основі багатосторонньої Угоди, то приписи останньої обов'язково необхідно враховувати. Тому необхідно внести зміни до статті 6 двосторонньої Угоди та доповнити її частиною 2 в якій передбачити, що «При призначенні усіх видів пенсій, визначених цією Угодою, також зараховується трудовий стаж та страховий стаж набутий на території будь-якої з держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав».

Привертає до себе увагу стаття 7 Угоди, в якій визначається вимога наявності мінімального стажу для обчислення заробітної плати при призначенні пенсії. Так, частина 2 статті 7 передбачає, що громадянам, в яких відсутній мінімально необхідний трудовий (страховий) стаж для обчислення заробітної плати при призначенні пенсії, розмір пенсії визначається із середнього заробітку працівника відповідної професії та кваліфікації в Договірній Стороні переселення, аналогічній його останній професії та кваліфікації на

---

<sup>1</sup> Михайлова І.Ю. Поняття та умови пільгового пенсійного забезпечення // Університетські наукові записки. 2016. № 3. С. 262.



території Договірної Сторони попереднього постійного проживання на час призначення пенсії.

Аналізуючи зміст цієї норми, варто погодитись з позицією Т.В. Кравчук, яка вважає, що вірогідно, застосування частини 2 статті 7 даної Угоди на практиці буде ставити одних громадян у краще положення щодо їхнього пенсійного забезпечення, а інших у гірше, оскільки ця норма може зменшити розмір пенсійного забезпечення, якщо працівник, який не набув мінімально необхідного стажу для обчислення заробітної плати при призначенні пенсії, на території держави попереднього місяця проживання працював за професією із значно меншим заробітком, ніж професія, за якою він працював після переселення. І навпаки, закріплене правило може суттєво збільшити розмір пенсії. На думку автора, доцільно застосовувати вищевказану норму з певним застереженням. Тобто, якщо громадянин за попереднім місцем проживання працював в останнє за професією та кваліфікацією з вищим заробітком, ніж на території держави переселення, то до нього має бути застосована норма частини 2 статті 7 даної Угоди. У іншому випадку розмір пенсії повинен визначатися із середнього заробітку працівника тієї професії та кваліфікації, за якою працював громадянин на території держави переселення, а обчислення заробітної плати при призначенні пенсії у частині не набутого мінімально необхідного трудового (страхового) стажу повинно проводитися відповідно до останньої професії та кваліфікації громадянина на території попереднього постійного проживання<sup>1</sup>.

Також хотілося зазначити, що ця норма інколи порушується уповноваженими органами Договірних сторін. Під час своєї трудової діяльності, ОСОБА\_2 працював в період з 3 жовтня 1983 року по 31 березня 2004 року в Республіці Білорусь. Оскільки у нього був відсутній мінімально необхідний стаж для обчислення заробітної плати при призначенні пенсії в Україні, при обчисленні пенсії за віком Управління Пенсійного фонду України в Тернівському районі м. Кривого Рогу Дніпропетровської області повинно був застосувати середню заробітну плату у середньому на одну застраховану особу в цілому в Україні, з якої сплачено страхові внески. Однак, управлінням ОСОБА\_2 було відмовлено у застосуванні, для обчислення пенсії, заробітку за період його роботи в ТОВ «Тера» Республіки Білорусь з червня 1993 року по грудень 1999 року та, у зв'язку з цим, відмовлено у перерахунку пенсії<sup>2</sup>.

Частина 2 статті 8 регулює призначення пенсії на території країни переселення, однак нівелює питання виплати пенсії. Тому, на наш погляд, було б доречно доповнити цю норму та викласти у такій редакції: «Компетентна установа Договірної Сторони переселення призначає пенсіонеру, який отри-

---

<sup>1</sup> Кравчук Т.В. Пенсійне забезпечення у разі втрати годувальника у солідарній пенсійній системі України : дис...канд. юрид. наук : 12.00.05. О., 2008. С. 46.

<sup>2</sup> Про визнання неправомірної бездіяльності та зобов'язання вчинити певні дії : постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 08.06.2017 р. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6712364>

мав дозвіл на постійне проживання, пенсію з місяця, до якого проводилася виплата пенсії компетентною установою Договірної Сторони попереднього постійного проживання, але не більш ніж шість місяців до місяця звернення за пенсією. Виплата пенсії здійснюється за місцем фактичного проживання пенсіонера на території Договірної Сторони переселення».

Окрім того, ця стаття, як і уся Угода не врегульовує питання виплати пенсій за минулий період з вини пенсіонера. Це підтверджується й судовою практикою. Так, ОСОБА\_2 звернувся до суду, оскільки управління Пенсійного фонду в м. Біла Церква відмовлялось виплатити йому пенсію за минулий період, яку він недоотримав з власної вини за період з 01 листопада 2015 року по 31 березня 2016 року, так як представник ОСОБА\_2 звернувся із заявою про виплату цих коштів лише 13 січня 2017 року, а Особа\_2, починаючи з 01 квітня 2016 року вже перебував на обліку, як пенсіонер в управлінні праці, зайнятості і соціального захисту Калинковичського районного виконавчого комітету Республіки Білорусь. Оскільки на момент звернення представника ОСОБА\_2 пенсійна справа останнього була передана до управління праці, зайнятості і соціального захисту Калинковичського районного виконавчого комітету Республіки Білорусь, то провести будь-які дії по відсутній пенсійній справі було неможливо, тому управління рекомендувало звернутись ОСОБА\_2 за місцезнаходженням пенсійної справи та відмовлялось виплачувати недоотриману пенсію.

Суд задовольнив вимоги ОСОБА\_2, так як нормами національного законодавства, зокрема ч. 1 ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачено, що нараховані суми пенсії, на виплату яких пенсіонер мав право, але не отримав своєчасно з власної вини, виплачуються за минулий час, але не більше ніж за три роки до дня звернення за отриманням пенсії<sup>1</sup>.

Варто зазначити, що подібна норма є і в Законі Республіки Білорусь «Про пенсійне забезпечення» від 17 квітня 1992 року, де в статті 90 зазначено, що нараховані суми пенсії, не затребувані пенсіонером своєчасно, виплачуються за минулий час не більш ніж за 3 роки перед зверненням за одержанням пенсії<sup>2</sup>.

Задля того, щоб надалі не виникало таких спірних питань, на наш погляд варто внести зміни до статті 8 Угоди<sup>3</sup> та доповнити її зміст частиною 2–1 й викласти її у такій редакції: «нараховані суми пенсії компетентною устано-

---

<sup>1</sup> Про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії : ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 25.07.2017 р. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68028381>

<sup>2</sup> О пенсионном обеспечении : Закон Республики Беларусь от 17.04.1992 г. URL : <http://pravoved.by/akt/91-zakon-respubliki-belarus-o-pensionnom-obespechenii.html>

<sup>3</sup> Про гарантії прав громадян у галузі пенсійного забезпечення : Угода між Урядом України і Урядом Республіки Білорусь від 14.12.1995 р. // Офіційний Вісник України. 2008. № 94. Ст. 3119.

вою Договірної Сторони попереднього постійного проживання, на виплату яких пенсіонер мав право, але не отримав своєчасно з власної вини, виплачуються компетентною установою Договірної Сторони попереднього постійного проживання».

Частина 3 статті 8 передбачає, що при переселенні пенсіонера, якому на території однієї Договірної Сторони була призначена пенсія на підставах, не передбачених законодавством іншої Договірної Сторони, виплата пенсії проводиться компетентною установою Договірної Сторони, яка її призначила, до виникнення права на пенсію (в тому числі пенсію іншого виду) у відповідності із законодавством Договірної Сторони переселення.

Тобто, наприклад, громадянин Республіки Білорусь, пенсіонер 1957 року народження, у віці 60 років, маючи 20 років страхового стажу, вирішив у 2018 році переїхати на постійне місце проживання до України, де пенсійний вік для осіб, страховий стаж яких менше 25 років, становить 63 роки. Право на пенсію у Україні у нього виникне лише в 2020 році. У такому разі виплата призначеної пенсії продовжуватиметься Пенсії районними (міськими) управліннями (відділами) з праці, зайнятості та соціального захисту Республіки Білорусь за новим місцем проживання пенсіонера на його особистий рахунок у банку або через поштове відділення. Ця виплата здійснюється до набуття права на пенсію згідно із законодавством держави проживання.

Отже, наявність міжнародних угод в сфері пенсійного забезпечення є важливою для багатьох українців, і білорусів, оскільки це в першу чергу, пов'язано і з історичним минулим обох країн, так як і Україна, і Республіка Білорусь були у складі СРСР. Однак урядам країн необхідно переглянути їх зміст враховуючи умови сьогодення, а також судову практику, щоб можна було максимально вирішити усі проблеми з якими зіштовхуються особи при переїзді за кордон на постійне проживання до вищезазначених країн. Нажаль, облік як громадян України, які проживають на території Республіки Білорусь, так і громадян Республіки Білорусь, які проживають на території України й отримують пенсію відповідно до Угоди між Урядом України та Урядом Республіки Білорусь про гарантії прав громадян в галузі пенсійного забезпечення в Пенсійному фонді України не ведеться. Хоча, ми вважаємо, що такий облік необхідно запроваджувати, і не лише щодо Республіки Білорусь, але й щодо інших країн з якими Україна підписала відповідні угоди про співпрацю.

На наш погляд, будь-які міжнародні угоди про співпрацю необхідно підтримувати в «актуальному стані», особливо це стосується актів, укладених в сфері соціального захисту і пенсійного забезпечення, зокрема. Адже пенсійне законодавство за своєю природою є динамічним, тому постійно розвивається та удосконалюється, і якщо нормотворчі зміни, які відбуваються в законодавстві договірних сторін не будуть відображені в угодах про співпрацю, то значення таких угод для правозастосовчої діяльності в сфері пенсійного забезпечення суттєво зменшується. Однак, такі зміни

повинні визначати відповідну модель правової поведінки, яка має синхронізуватись з національними законодавствами обох держав, а оскільки пенсійне законодавство в країнах відрізняється, то двосторонні міжнародні договори повинні враховувати й особливості сформованого на територіях держав законодавства.

І Україна, і Білорусь є соціальними державами, тому для кожної – одним із основних завдань є забезпечення гідного розміру пенсій та безперешкодного їх призначення, у разі виникнення права на пенсію, що сприятиме підвищенню рівня та якості життя населення в обох державах. З метою проведення узгодженої процесу гармонізації законодавства необхідно, для початку внести зміни до двосторонньої Угоди, зокрема:

1. до статті 1 та замінити найменування компетентних установ на нині чинні відповідно до норм національного законодавства кожної із держав; окремо визначити термін «страховий стаж» як період, протягом якого особа підлягає загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню та за який сплачені обов'язкові страхові внески, а також періоди трудової діяльності та інші періоди, що прирівнюються до страхового стажу та «трудоий стаж» як період протягом якого особа здійснювала свою трудову діяльність в особливих, несприятливих для здоров'я умовах;

2. статтю 6 доповнити частиною 2 в якій передбачити, що «При призначенні усіх видів пенсій, визначених цією Угодою, також зараховується трудовий стаж та страховий стаж набутий на території будь-якої з держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав»;

3. доповнити частину 2 статті 8 та викласти у такій редакції: «Компетентна установа Договірної Сторони переселення призначає пенсіонеру, який отримав дозвіл на постійне проживання, пенсію з місяця, до якого проводилася виплата пенсії компетентною установою Договірної Сторони попереднього постійного проживання, але не більш ніж шість місяців до місяця звернення за пенсією. Виплата пенсії здійснюється за місцем фактичного проживання пенсіонера на території Договірної Сторони переселення».

4. доповнити зміст статті 8 Угоди частиною 2–1 й викласти її у такій редакції: «Нараховані суми пенсії компетентною установою Договірної Сторони попереднього постійного проживання, на виплату яких пенсіонер мав право, але не отримав своєчасно з власної вини, виплачуються компетентною установою Договірної Сторони попереднього постійного проживання».

Однак, на перспективу, обов'язково потрібно приймати нову редакцію такої Угоди, яка б будувалась на пропорційному принципі пенсійного забезпечення. Це дозволить без будь-яких перешкод, які можуть бути пов'язані з відмінністю пенсійного законодавства, призначати пенсії особам, які мають на них право.

## II.V Відповідальність у сфері пенсійного забезпечення: діагностика проблем та рецепти їх подолання

Відповідальність у праві – це наріжний камінь існування права. Красномовною в цьому контексті є опис образу справедливості німецького вченого Рудольфа фон Ієринга (*Rudolf von Jhering* или *Rudolf von Ihering*): в одній руці вона тримає терези, якими зважує право, а в іншій – меч, яким вона право захищає. Меч без терезів був би голим насильством, терези без меча – безсиллям права. Ці символи нерозривно пов'язані, та цілковита повнота права царює тільки там, де сила справедливості, яка управляється мечем, дорівнює точності, з якою вона управляє терезами<sup>1</sup>. Минають століття, але цієї аксіоми ще ніхто не скасував і не заперечив. Завдання будь-якої демократичної держави полягає у пошуку тієї рівноваги терезів та меча під час регулювання суспільних відносин. Не залишається осторонь і сфера суспільних відносин. Новочасна теорія права соціального захисту містить окремі напрацювання в цій галузі, однак розкриття питання відповідальності у пенсійному забезпеченні ще тільки перебуває на етапі свого становлення<sup>2</sup> і потребує свого детального й аналізу, і розкриття, чому, власне, і присвячена ця наукова розвідка.

Питання відповідальності у праві соціального захисту різною мірою розкривали у своїх працях В.В. Веннікова, Є.В. Краснов, С.М. Синчук, Б.І. Сташків, Г.П. Чернявська, В.В. Андріїв та ін.; проблеми відповідальності у сфері недержавного пенсійного забезпечення присвячене дослідження В.А. Андрієвської<sup>3</sup>.

На нашу думку, відповідальність за порушення пенсійного законодавства необхідно розглядати через призму пенсійного процесу як комплексу правовідносин у пенсійному забезпеченні, які вибудовані в логічній послідовності з метою реалізації права на пенсію, є самостійними стадіями та включають пенсійне страхування, підтвердження пенсійної правоздатності, виплату пенсії, а в разі необхідності – захист права на пенсію та його відновлення. Пенсійний процес є невід'ємною частиною концепції комплексу правовідносин у сфері пенсійного забезпечення, що розроблена автором<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ієринг Р. Борьба за право; Пер. с нем. П.П. Волкова; Издание К.Т. Солдатенкова. Москва: Типограф. Грачева И.К., 1874. С. 12.

<sup>2</sup> Перші публікації автора на цю тематику: Шумило М.М. Щодо порушення пенсійного законодавства при призначенні пенсії // Правничий часопис Донецького національного університету, 2010. № 1 (23). С. 137–143; Він же. Відповідальність у сфері пенсійного забезпечення в Україні // Публічне право, 2017. № 4. С. 157–164; Він же. Відповідальність посадових осіб управління Пенсійного фонду як запорука якості надання послуг / Правова реформа: концепція, мета, впровадження. Зб. наук. праць. Матер. VIII міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 23 лист. 2017 р.) / за заг. ред. Н.М. Пархоменко, М.М. Шумила. Київ : Ніка-Центр, 2017. С. 466–469.

<sup>3</sup> Андрієвська В.А. Правове регулювання юридичної відповідальності суб'єктів правовідносин у сфері недержавного пенсійного забезпечення // Юридичний вісник, 2017. № 2. С. 96–100.

<sup>4</sup> Шумило М.М. Концепція комплексних пенсійних правовідносин чи концепція комплексу правовідносин у пенсійному забезпеченні: проблема теорії чи вимоги часу // Правова держава,

Отже, відповідальність у пенсійному забезпеченні досліджуватиметься через призму пенсійного процесу, а саме таких етапів: (1) пенсійного страхування (сплата єдиного соціального внеску), (2) процедурно-організаційного етапу (виникнення правоздатності в особи отримувати пенсію і, відповідно, звернення за її призначенням), (3) пенсійно-забезпечувального етапу (виплата, перерахунок пенсії). Автор свідомо не включає як окремі етапи процесуально-захисний та виконавчий (постпроцесуальний), оскільки вони є допоміжними, і саме за їх посередництва відбувається відновлення порушеного права на пенсію. Іншими словами, факт порушення пенсійного законодавства вже відбувся, і необхідно встановити, хто винен і яка за такі передбачена відповідальність.

*І. Відповідальність за порушення законодавства на етапі пенсійного страхування (сплати єдиного соціального внеску).*

Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування”<sup>1</sup> від 8.07.2010 р. № 2464, єдиний внесок на загальнообов’язкове державне соціальне страхування (далі – ЄСВ) – консолідований страховий внесок, збір якого здійснюється до системи загальнообов’язкового державного соціального страхування в обов’язковому порядку та на регулярній основі з метою забезпечення захисту у випадках, передбачених законодавством, прав застрахованих осіб на отримання страхових виплат (послуг) за діючими видами загальнообов’язкового державного соціального страхування.

Етап пенсійного страхування є найтривалішим з усіх етапів пенсійного процесу. Саме через механізм пенсійного страхування особа набуває або забезпечує собі право на пенсію, в іншому ж разі, право на пенсію в особи не може виникнути *a priori*. Остаточо та безповоротно принцип пенсійного страхування був закріплений п’ятим етапом<sup>2</sup> пенсійної реформи 2017 року. Від 1 січня 2018 року право на пенсію в особи може виникнути за наявності 25 років страхового стажу, щороку збільшуючись на один рік, і в 2028 р. має сягнути 35 років. Оскільки питання пенсійного страхування не є предметом цього наукового аналізу, ми зосереджуємо свою увагу виключно на проблемі відповідальності на етапі пенсійного страхування.

Першою працею в українській правничій науці, що зосереджується на питанні відповідальності у цій сфері, є колективна монографія харківських вчених, яка присвячена кримінально-правовій охороні соціального

---

2016. № 27. С. 240–249; Він же. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні: монографія. Київ: Ніка-Центр, 2016. С. 610.

<sup>1</sup> «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування»: Закон України від 8.07.2010 р. № 2464. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2464-17/page> (дата звернення: 16.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Шумило М.М. П’ятий етап пенсійної реформи в Україні: quo vadis? // Бюлетень Міністерства юстиції України, 2017. № 12. С. 6–9.

та пенсійного страхування<sup>1</sup>. Автори монографії, дослідивши історію питання, зауважують, що у ч. 1 ст. 121 Кримінального кодексу УРСР 1922 р. у редакції 1927 р. було зазначено, що порушення роботодавцем законів і правил, що регулюють застосування праці, зокрема законів про охорону праці та соціальне страхування, карається примусовими роботами на строк до шести місяців чи штрафом до 300 руб. Таким чином, як висновковують автори розвідки, вказана кримінально-правова норма передбачала відповідальність за порушення у сфері соціального страхування. Однак ця норма передбачала відповідальність не за ухилення від сплати страхових внесків до централізованих фондів, а за порушення норм, охорони праці та соціального страхування. Дослідники наголошують на тому, що в умовах панування сформованої командно-адміністративної системи ухилитися від сплати обов'язкових платежів до держбюджету та фонду державного соціального страхування було практично неможливо. Саме тому КК УРСР 1960 року не містив спеціальної норми, яка би передбачала відповідальність за ухилення від сплати податків, а також внесків на загальнообов'язкове соціальне та пенсійне страхування<sup>2</sup>.

Отже, вчені роблять висновок, що встановлювана відповідальність за ухилення від сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне (соціальне) страхування в законодавстві України про кримінальну відповідальність, вперше з'явилося лише в 2005 р., а у подальшому зазнало ще трьох редакцій у бік збільшення штрафів за несплату ЄСВ<sup>3</sup>.

Таким чином, відповідно до ст. 2121 Кримінального кодексу України<sup>4</sup>:

Частина 1. Умисне ухилення від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування чи страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, вчинене службовою особою підприємства, установи, організації незалежно від форми власності або особою, яка здійснює підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, чи будь-якою іншою особою, яка зобов'язана його сплачувати, якщо таке діяння призвело до фактичного ненадходження до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування коштів у значних розмірах, карається штрафом від 1 тис. до 2 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Частина 2. Ті самі діяння, вчинені за попередньою змовою групою осіб, або якщо вони призвели до фактичного ненадходження до фондів

---

<sup>1</sup> Кримінально-правова охорона соціального та пенсійного страхування / В.С. Кошевський, П.А. Воробей, А.В. Савченко, О.О. Семенюк, О.Г. Колб: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 154 с.

<sup>2</sup> Ibid. С. 13-14.

<sup>3</sup> Ibid. С. 126-127.

<sup>4</sup> Кримінальний кодекс України від 5.04.2001 р. № 2341. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page> (дата звернення: 16.02.2018 р.)

загальнообов'язкового державного соціального страхування коштів у великих розмірах, караються штрафом від 2 тис. до 3 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Частина 3. Діяння, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені особою, раніше судимою за ухилення від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування чи страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування або якщо вони призвели до фактичного ненадходження до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування коштів в особливо великих розмірах, караються штрафом від 15 тис. до 25 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією майна.

Частина 4. Особа, яка вперше вчинила діяння, передбачені частинами першою або другою цієї статті, звільняється від кримінальної відповідальності, якщо вона до притягнення до кримінальної відповідальності сплатила єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування чи страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а також відшкодувала шкоду, завдану фондам загальнообов'язкового державного соціального страхування їх несвоєчасною сплатою (штрафні санкції, пеня).

**Примітка.** Під *значним розміром коштів* слід розуміти суми єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування чи страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, які в 1 тис. і більше разів перевищують установлений законом неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Під *великим розміром коштів* слід розуміти суми єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, які в 3 тис. та більше разів перевищують установлений законом неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Під *особливо великим розміром коштів* слід розуміти суми єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування чи страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, які в 5 тис. і більше разів перевищують установлений законом неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Як вбачається зі статті КК України, він окреслює коло осіб, що можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності, дублюючи перелік осіб, які зобов'язані сплачувати ЄСВ. Окремо варто наголосити, що ст. 212, яка передує статті про ухилення від сплати ЄСВ, передбачає відповідальність за несплату податків. І дійсно, ці два обов'язкові внески є схожими, але їх правова природа і призначення є різними.

Безумовно, пенсійно-страховий етап хоча і є найбільш тривалим з-поміж інших, однак це етап, де визначальне місце посідає імперативний метод правового регулювання. Він позбавлений безпосередньої участі особи впливати на ці процеси, оскільки обов'язок здійснювати сплату ЄСВ лежить, все ж таки, на роботодавцеві або ж на особі, якщо вона здійснює підприєм-



ницьку діяльність. Крім цього, як уже неодноразово наголошувалося, цей етап хоча і є частиною пенсійного процесу, але покликаний забезпечувати право особи на пенсію.

*II. Відповідальність за порушення законодавства на процедурно-організаційному (звернення особи за призначенням пенсії) та пенсійно-забезпечувальному (виплата, перерахунок, призупинення виплати пенсії) етапах.*

Питання відповідальності громадян перед державою є широко розкриті в різноманітних наукових дослідженнях, натомість відповідальність держави (в особі носіїв владно-розпорядчих функцій), хоч і розглядалося науковцями, але на практиці мають поодинокий характер. Саме цей аспект відповідальності у пенсійному забезпеченні сьогодні потребує особливої уваги з боку теорії права загалом та теорії пенсійного права зокрема.

Якщо проаналізувати правову природу діяльності управління Пенсійного фонду України (далі – ПФУ), то можна дійти висновку, що це ніщо інше, як адміністративна послуга, нею ж є і інші види послуг у сфері соціального захисту. Якщо ж ми починаємо розглядати її саме через призму адміністративного права, що буде правильним, то і відповідь на питання відповідальності посадових осіб ПФУ знімається автоматично, бо зрозуміла траєкторія подальшого наукового пошуку.

Такі висновки дуже легко проілюструвати положенням ч. 1 ст. 1 Закону України “Про адміністративні послуги”<sup>1</sup> від 06.09.2012 р. № 5203, яке вказує, що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону. Як слушно зазначають коментатори цього Закону, категорія “послуга” має таке саме значення, як і в приватних відносинах – “задоволення певних потреб особи за її зверненням”<sup>2</sup>. У цьому сенсі функції та комунікація посадових осіб управління ПФУ абсолютно відображають сутність адміністративної послуги, оскільки є її надавачами. Коментатори Закону слушно виокремлюють п’ять основних ознак адміністративної послуги<sup>3</sup>:

1) адміністративна послуга надається лишень за заявою (у пенсійній сфері – *тільки за особистою заявою пенсіонера*);

2) заява призводить до певного результату, спрямована на його набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків особи, а саме: (а) рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов’язки

<sup>1</sup> “Про адміністративні послуги”: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/page2> (відвідування 01.11.2017 р.)

<sup>2</sup> Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П. Тимошука. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2013. С. 15.

<sup>3</sup> Ibid. С. 15–23.

особи (саме через призму адміністративного акта необхідно розглядати рішення управлінь ПФУ) та (2) адміністративний (публічно-правовий) договір, що укладається, як правило, між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;

3) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг (оскільки ПФУ є центральним органом виконавчої влади, то, відповідно, і наділений владно-розпорядчими функціями);

4) адміністративна послуга надається відповідно до Закону, цим застереженням законодавець мав на меті визначити, що конкретне повноваження з надання адміністративних послуг, їх процедура чи порядок надання має бути закріплене лише законом;

5) наявність в особи суб'єктивного права, а саме звернення з вимогою про надання адміністративної послуги (у сфері пенсійного забезпечення, тільки за умови виникнення права на пенсію, особа може звертатися до ПФУ. У цьому сенсі необхідно розмежовувати право на отримання адмін-послуги і права на отримання інформації).

У теорії права соціального забезпечення загалом та пенсійного забезпечення зокрема питання відповідальності посадових осіб пенсійного фонду піднімалося неодноразово.

Так, у дисертації О.О. Серебрякової, йдеться про доцільність покладання на посадових осіб органів спеціальної компетенції, які приймають незаконні рішення, що порушують право на соціальне забезпечення, обов'язку відшкодування шкоди, яка пов'язана із розглядом судом спору з питання соціального забезпечення, а громадянин мав право на такий вид соціального забезпечення<sup>1</sup>.

Білоруський дослідник М.П. Капильський у цьому сенсі зауважує, що одним із найважливіших засобів охорони (захисту) прав громадян у сфері пенсійного забезпечення є інститут відповідальності. Позитивна відповідальність полягає в обов'язку організацій та посадових осіб здійснювати корисні, "позитивні" для суспільства функції, що реалізуються в регулятивних правовідносинах, за яких зобов'язана сторона знаходиться в стані підконтрольності та підзвітності. Ретроспективна відповідальність пов'язана із правопорушенням і є правовими санкціями щодо порушника. Законодавство повинно мати чітку норму про відповідальність службовців за протиправні дії, що завдали шкоди<sup>2</sup>.

О.В. Єрофєєва теж наголошує на необхідності запровадження юридичної відповідальності органів, які здійснюють пенсійне забезпечення, перед-

<sup>1</sup> Серебрякова Е.А. Правовые аспекты рассмотрения споров по вопросам социального обеспечения: дис.... канд. юрид. наук. 12.00.05 / Серебрякова Елена Алексеевна. Москва, 2002. С. 147.

<sup>2</sup> Капильский М.П. Охрана прав граждан на пенсионное обеспечение в Республике Беларусь: монография. Минск: РИВШ БГУ, 2004. С. 50–51, 110.

бачивши їхню відповідальність не тільки перед державою, але і перед громадянином, права якого були порушені<sup>1</sup>.

Ця проблематика знайшла своє відображення і в працях українських науковців. Представниця львівської школи права соціального забезпечення С.М. Синчук на сторінках власного монографічного дослідження обстоює доцільність затвердити відповідальність соціальних установників за порушення соціально-забезпечувального законодавства, якщо вони спричинили втрату повністю чи частини соціально-забезпечувального надання, у розмірі визначеного соціального блага або пропорційно до його втрати та/або із виплатою компенсації за невчасне його утримання<sup>2</sup>. Проте вчена не зупиняється тільки на самій ідеї закріплення відповідальності, але й говорить про форму закріплення, запропонувавши дві: перша – це норми в майбутньому кодифікованому акті, друга – це прийняття єдиного закону “Про відповідальність у сфері соціального забезпечення”<sup>3</sup>. Така позиція, на нашу думку, є дискусійною і може призвести до ще більшого розбалансування як соціально-забезпечувального, так і всього законодавства, оскільки (якщо керуватися такою логікою) необхідно приймати закони про відповідальність у сфері сімейних, земельних, екологічних та інших відносин. Юридична відповідальність має чотири види: кримінальну, адміністративну, матеріальну та дисциплінарну. В межах цих видів необхідно і шукати приклади галузевої відповідальності.

Про необхідність запровадження відповідальності у праві соціального забезпечення говорить інша представниця львівської школи Г.П. Чернявська, яка вказує, що необхідно на законодавчому рівні закріпити обов’язок осіб, які забезпечують реалізацію права на соціальне забезпечення, компенсовувати майнові втрати правоздатних осіб. Дослідниця також пропонує закріпити такі положення про компенсацію:

1) особи, які забезпечують реалізацію права на соціальне забезпечення, виплачують суб’єктові права на соціальне забезпечення компенсацію внаслідок порушення процедури та/або строків розгляду та вирішення справи про здійснення цього права, у зв’язку із чим він не отримав належного йому виду соціальної виплати чи послуги, у розмірі такої неотриманої соціальної виплати чи в сумі, що компенсовує неотриману соціальну послугу. Методика визначення цієї суми розробляється та затверджується Кабінетом Міністрів України;

2) за порушення строків виплати вже призначеного соціального забезпечення особа, що забезпечує здійснення його виплати, виплачує отримую-

---

<sup>1</sup> Ерофеева О.В. Защита прав граждан на пенсионное обеспечение: монография. Москва: Проспект, 2013. С. 50–51.

<sup>2</sup> Синчук С.М. Правовідносини соціального забезпечення: суб’єкти, об’єкти, об’єкти: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2015. С. 255.

<sup>3</sup> Чернявська Г.П. Процедурні правовідносини соціального забезпечення: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Галина Павлівна Чернявська. Львів, 2014. С. 256, 253–254.

вачеві соціального забезпечення компенсацію в розмірі, пропорційному знеціненню несвоєчасно отриманих соціальних виплат внаслідок росту індексу інфляції;

3) за порушення строків надання соціальних послуг та матеріального забезпечення в натуральній формі особа, що забезпечує їх надання, відшкодовує отримувачеві понесені ним майнові втрати<sup>1</sup>.

У наведених думках фактично губиться той факт, що послуги, які надаються чи то управліннями ПФУ, чи то іншими органами у сфері соціального захисту, є адміністративними послугами, а їх посадові особи є суб'єктами надання адміністративних послуг. Отже, надмірна диференціація відповідальності посадовців за порушення законів під час здійснення ними своїх повноважень є універсальною. Це приводить до висновку, що немає необхідності у прийнятті спеціальних правових актів ні у сфері соціального забезпечення (С.М. Синчук, Г.П. Чернявська), ні в інших сферах правового регулювання. Натомість слушною є пропозиція В.В. Андріїв, яка пропонує під час кодифікації, щоправда, всього загальнообов'язкового державного соціального страхування, передбачити окремий розділ, що визначав би відповідальність суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального страхування<sup>2</sup>.

Сьогодні про відповідальність за порушення пенсійних прав йдеться в розділі XIV Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування"<sup>3</sup>, ч. 18 ст. 106, де передбачено, що посадові особи суб'єктів солідарної системи та накопичувальної системи пенсійного страхування, винні в порушенні законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно із законом. Частиною 1 ст. 107 цього ж Закону передбачено, що Пенсійний фонд, його органи та посадові особи за шкоду, заподіяну особам внаслідок несвоєчасного або неповного надання соціальних послуг, призначення (перерахунку) та виплати пенсій, передбачених цим Законом, а також за невиконання або неналежне виконання ними обов'язків з адміністративного управління Накопичувальним фондом несуть відповідальність згідно із законом.

Адміністративна відповідальність у сфері пенсійного забезпечення передбачена:

(1) за порушення встановлених термінів виплати пенсій ст. 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>4</sup> від 07.12.1984 р. № 8073 (далі – КУпАП);

---

<sup>1</sup> Ibid. С. 89–90.

<sup>2</sup> Правовідносини із загальнообов'язкового державного соціального страхування: теоретичний аспект: монографія / В.В. Андріїв, О.В. Москаленко, С.М. Прилипо, О.М. Ярошенко. Харків: ФІНН, 2011. С. 65.

<sup>3</sup> "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування": Закон України від 09.07.2003 р. № 1058. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1058-15/page> (відвідування 17.02.2018 р.).

<sup>4</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073. URL:

(2) за порушення порядку сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (ст. 165-1 КУпАП).

Також законодавчо закріплена кримінальна відповідальність за безпідставну невиплату пенсії чи іншої встановленої законом виплати громадянину більш як за один місяць (ст. 175 Кримінального кодексу України<sup>1</sup> від 05.04.2001 р. № 2341).

Як видно з викладеного, українське пенсійне законодавство згадує про відповідальність ПФУ та її органів, однак особи, що допускають порушення пенсійного законодавства на будь-яких стадіях пенсійного процесу (пенсійно-страхова, процедурно-організаційна, пенсійно-забезпечувальна), до відповідальності не притягаються. Судова практика, як правило, обмежується відновленням права особи на пенсію, проте залишає без покарання посадовців ПФУ, що має негативний вплив на подальше правозастосування цим органом.

Службові особи продовжують порушувати пенсійне законодавство, оскільки їхня протиправна діяльність є безкарною. Безвідповідальність посадових осіб управлінь ПФУ призводить не тільки до порушення прав осіб у сфері пенсійного забезпечення, але і до низької якості надаваних послуг.

Справедливим буде зазначити, що в науці адміністративного права була спроба науково розробити проблему адміністративної відповідальності у сфері пенсійного забезпечення. До таких досліджень можна віднести працю К.О. Чумак. У висновках і науковій новизні, які запропонувала авторка, здебільшого повторюється або чинне законодавство, або загальновідомі факти, і зосереджено увагу виключно на адміністративній відповідальності осіб, що здійснюють або уникають здійснення страхових внесків. Серед прикладів “наукового прориву” є визначення поняття адміністративної відповідальності за порушення пенсійного законодавства – “забезпечений силою державного примусу обов’язок особи (суб’єкта) понести певні негативні (несприятливі) наслідки, як правило, матеріального характеру, передбачені санкціями відомчих адміністративно-правових норм, що визначають порядок акумуляції та розподілення кошів, призначених на пенсійне забезпечення громадян...”<sup>2</sup>. До наукової новизни авторка також зараховує положення про те, що “провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері пенсійного забезпечення являють собою *(збережено авторську редакцію – автор М.Ш.)* сукупність визначених і врегульованих законами та підзаконними нормативно-правовими актами взаємопов’язаних, цілеспрямованих і логічно-послідовних управлінських дій, що вчиняються компетентними особами відповідних органів

---

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (відвідування 17.02.2018 р.)

<sup>1</sup> Кримінального кодексу України від 05.04.2001 р. № 2341. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (відвідування 18.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Чумак К.О. Адміністративна відповідальність за порушення пенсійного законодавства. дисерт.... канд. юрид. наук. 12.00.07 / Ксенія Олександрівна Чумак. Харків, 2012. С. 7.

Пенсійного фонду з метою розгляду і вирішення справ про адміністративні проступки у сфері пенсійного законодавства”<sup>1</sup>. Авторка багато пише також про “розбудову України як демократичної, правової, соціальної держави, що сповідує високі гуманістичні цінності, щоб адміністративна відповідальність несла у собі як карну, так і виховну та мотиваційну функції, які б сприяли виробленню в осіб на рівні свідомості необхідності правомірної поведінки як обов’язкової умови нормального суспільного життя та розвитку”<sup>2</sup>. Для досягнення таких благородних цілей, К.О. Чумак запропонувала низку пропозицій щодо вдосконалення чинного КЗпАП України, серед яких “віднесення складання протоколів про адміністративні правопорушення не до прав, а до обов’язків органів Пенсійного фонду України”<sup>3</sup>. На нашу думку, такі дослідження не вирішують наявних наукових проблем, а пропозиції спрямовані тільки на погіршення ситуації. Крім цього, серед пропозицій авторка загубила найголовніше – пенсіонера – носія права на пенсію. Робота спрямована на притягнення до відповідальності тільки останнього, і дослідниця жодним чином не обмовилася про значні факти порушення пенсійного законодавства саме посадовими особами управлінь ПФУ.

На актуальність порушеної теми вказує також ситуація, що склалася в адміністративному судочинстві. Пенсійні спори в Україні є одним із найпоширеніших в адміністративній юстиції, і займають чільне місце поряд з податковими та спорами у сфері надання митних послуг. Про це хоча б свідчить той факт, що Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду створив окрему палату із захисту соціальних прав. Цікаво зазначити, що в Білорусі, дискутуючи про предмет необхідності запровадження адмінсудів, В.П. Скобелев наводить статистику, що в порядку цивільного судочинства (саме воно розглядає пенсійні спори) розглядається дуже невелика кількість справ за скаргами на дії (бездіяльність) різноманітних адміністративних органів – менше 1 % від загальної кількості цивільних справ за рік<sup>4</sup>.

Для усвідомлення масштабу проблеми в Україні необхідно зазначити, що, за даними Пенсійного фонду України, які були отримані у порядку надання доступу до публічної інформації у листі від 08.11.2017 р. № 35235/06-30 вказується: проти Пенсійного фонду України подано у 2015 р. 32 130 позовів до суду, у 2016 р. – 35 643 позови, станом на 1.11.2017 р. – 26 858 позовів. Відмовлено в задоволенні у 2015 р. 5145 особам, у 2016 р. – 5207 особам, станом на 1.11.2017 року – 4 631 особі. Задоволено, у тому числі частково,

---

<sup>1</sup> Ibid. С. 8.

<sup>2</sup> Ibid. С. 8.

<sup>3</sup> Ibid. С. 9.

<sup>4</sup> Скобелев В.П. Общая характеристика производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений как процессуальной формы рассмотрения и разрешения административных споров в социальной сфере. В кн. Административно-правовые споры в социальной сфере: теоретико-прикладные вопросы / под ред. О.И. Чуприс. Минск: БГУ, 2016. С. 77.

у 2015 р. – 27 801 особі на суму позову 10 3940,5 тис. грн., у 2016 р. – 29 565 особам на суму позову 92 206,1 тис. грн., станом на 1.11.2017 року – 17 551 особі на суму 37 893,6 тис. грн. Без розгляду залишено в 2015 р. 2122 позови, у 2016 р. – 2051 позов, станом на 1.11.2017 року – 1451 позов.

Управління ПФУ оскаржили рішення судів першої інстанції в апеляції у 2015 р. 26 264 апеляційних скарг, у 2016 р. 23 060 скарг, станом на 1.11.2017 р. 11 392 скарги. Відмовлено в задоволенні апеляційної скарги ПФУ у 2015 р. – 23 376 випадках, у 2016 р. – 83 560 випадках, станом на 1.11.2017 року – 30 077 випадках. Задоволено в тому числі частково у 2015 р. – 27 801 особі на суму позову 103 940 грн., у 2016 р. – 29 565 особам на суму позову 92 206 грн., станом на 1.11.2017 року – 17 551 особі на суму 37 893 грн. Без розгляду залишено у 2015 р. – 2122 позови, у 2016 р. – 2051 позов, станом на 1.11.2017 року – 1451 позов. Натомість задоволено, у тому числі частково у 2015 р. – 34 707 на суму 223 370,6 тис. грн. у 2016 р. – 14 739 скарг на суму 42 533,5 тис. грн., станом на 1.11.2017 року – 6637 особі на суму 16 445,3 тис. грн.

Проте управління ПФУ продовжують “стару добру традицію” позиватися до кінця, тобто до касації, чим, звичайно ж, перевантажують і суди, і себе. Так, у 2015 р. управліннями ПФУ подано 9797 касацій, з них задоволено 472, а відмовлено в 11 474 випадках на суму 345 578,3 тис. грн., у 2016 р. подано 14 034 касацій, з них задоволено 319, а відмовлено у 13 753 випадках на суму 39 743,0 тис. грн., станом на 1.11.2017 р. подано 4113 касацій, з них задоволено 255, а відмовлено у 2872 випадках на суму 16 289,7 тис. грн.

Загальним висновком до таких красномовних цифр є те, що тенденція оскарження рішень у судах зменшується, проте залишається достатньо високою. Існує проблема безпідставності подання касаційних скарг, які здебільшого відхиляються, проте із великими затратами з боку адміністративної юстиції. Ну, і що найголовніше, значна частина позовів задовольняються на користь громадян, а отже, це є імперативним, а не теоретичним доказом того, що пенсійні права осіб (у широкому сенсі – від процедурних до матеріальних) порушуються посадовими особами ПФУ.

Судова практика багата прикладами, коли управління ПФУ безпідставно або з надуманих причин відмовляли у призначенні спеціальної пенсії (за вислугу років) через неврахування окремих періодів спеціального стажу, призначення пенсії в розмірі, що не відповідає поданим пенсіонером даних бухгалтерських чи первинних документів, втратою окремих бухгалтерських документації та відмовою встановлювати юридичні факти тощо. Інколи рішення управлінь ПФУ виходять за межі адекватного розуміння останніми чинного законодавства, що породжує довільне трактування правових норм під час їх застосування, про що вже детально йшлося в інших дослідженнях<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Шумило М.М. Проблемні питання реалізації права на пільгове пенсійне забезпечення. В

Варто погодитися із позицією К.В. Бориченко, яка абсолютно правильно формулює проблему, що необхідність захисту права на соціальне забезпечення найчастіше виникає у зв'язку із його невизнанням. Невизнання права – це такі дії зобов'язаного учасника правовідносин у сфері соціального захисту перед уповноваженою особою, які спрямовані на заперечення в цілому або у певній частині його суб'єктивного права, внаслідок чого уповноважена особа позбавляється можливості здійснити своє право. Так, відмова Чорноморського об'єднаного управління Пенсійного фонду України в Одеській області в здійсненні перерахунку пенсії у зв'язку із підвищенням у грудні 2015 року посадових окладів державних службовців стала причиною звернення особи до суду за захистом свого невизнаного права<sup>1</sup>.

Поряд із цим, погоджуємося із думкою професора І.М. Сироти, що, хоча судовий порядок захисту прав громадян є універсальним та ефективним, він не виключає і такий спосіб захисту права на пенсійне забезпечення, як адміністративний (спеціальний) порядок. На думку вченого, більшість спорів розглядаються в адміністративному порядку, а саме в обласному управлінні ПФУ чи управлінні соціального захисту населення<sup>2</sup>. Наведена теза потребує своєї уваги, що сьогодні немає статистичних даних, яка кількість скарг щодо захисту права на пенсію потрапляє до ПФУ, яка кількість, минаючи етап оскарження до ПФУ, потрапляє зразу до суду, та яка кількість скарг, відхилених ПФУ, потім оскаржується в суді? Очевидно, що це питання потребує свого окремого та ґрунтовного дослідження, але кількість пенсійних справ у суді говорить про те, що адміністративний (спеціальний), як його називає вчений, механізм сьогодні працює не достатньо ефективно.

Схожі застереження висловлює і Є.В. Краснов, який зауважує, що судовий порядок, на відміну від адміністративного порядку розгляду скарг, є більш ефективним способом вирішення спорів у сфері соціального забезпечення. Це пов'язано насамперед зі складністю справ, які вирішуються в судах. Однак проблеми законодавчого й організаційного характеру (неузгодженість нормативних актів, порушення принципу верховенства закону, нагромадження нормативного масиву), та недостатній рівень спеціальних знань учасників процесу, зокрема громадян (позивачів), які у переважній більшості випадків некоректно формулюють вимоги, а також суддів, є причиною низької результативності у вирішенні переважної більшості спорів, що виникають із

---

кн. Проблеми застосування трудового та пенсійного законодавства: монографія / Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна, М.М. Шумило та ін. Київ: Ніка-Центр, 2015. С. 234–265.

<sup>1</sup> Бориченко К.В. Механізм забезпечення права на соціальний захист: поняття та структура. В кн. Актуальні проблеми забезпечення прав людини у сфері праці та соціального захисту: монографія / Г.І. Чанишева, І.В. Лагутіна, М.В. Сорочишин та ін. – Одеса: Гельветика, 2018. С. 156.

<sup>2</sup> Сирота І.М. Основні напрямки модернізації солідарної пенсійної системи. В кн. Актуальні проблеми теорії трудового права та права соціального забезпечення. За заг. ред. Г.І. Чанишевої. Одеса: Фенікс, 2015. С. 247.



приводу порушеного права людини на соціальний захист. Усі ці проблеми потребують нагального вирішення і є першочерговими<sup>1</sup>.

На нашу думку, однією із причин такого вільнодумства, а в окремих випадках свавілля посадовців управлінь ПФУ загалом та їх службовців зокрема є фактична відсутність будь-якої відповідальності за прийняті рішення. Більше того, вважаємо, що відповідальність суб'єктів правовідносин у пенсійному забезпеченні за порушення пенсійного законодавства не повинна бути односторонньою, тобто тільки з боку пенсіонера.

Як зазначає білоруський вчений С.М. Сивец, усі причини виникнення адміністративно-правових спорів і конфліктів у соціальній сфері можна виокремити у три основні групи:

(1) управлінсько-колізійні – пов'язані із ненаданням чи неналежним наданням органами державного управління сприяння фізичній чи юридичній особі в реалізації їх прав і законних інтересів, що передбачені матеріальним нормами законодавства;

(2) соціально-суб'єктивні – це найчисельніша група з причин виникнення адміністративно-правових спорів, що не дивно, адже вони зачіпають найвразливіші для громадян сфери суспільних відносин: освіту, охорону здоров'я, соціальне страхування, соціальний захист тощо;

(3) державно-охоронні – пов'язані із взаємодією між органами державного управління і приватними особами щодо забезпечення охорони прав і законних інтересів, що передбачені законодавством, від адміністративних правопорушень – до інших суспільно небезпечних факторів<sup>2</sup>.

Наведена класифікація причин може бути застосована і до причин порушення пенсійного законодавства службовцями ПФУ.

Сьогодні можна стверджувати, що теорія права у своїх пошуках не тільки визріла, але і ствердно вказує на необхідність поширення на практиці відповідальності держави через посадових осіб, перед громадянином. Однак, якщо теорія звільнилася від ідеологем авторитаризму, що панував у радянські часи, то на практиці відповідальність посадовців перед громадянами за незаконні рішення залишається тільки на рівні концепції.

Як слушно зазначає професор Н.М. Оніщенко, одним із важливих напрямів розвитку і функціонування сучасних правових систем є, безумовно, вдосконалення інституту відповідальності держави перед особою. Вчена наголошує, що у правових державах створені та діють механізми, за допомоги яких справляється ефективний вплив на якісний бік діяльності державного апарату, особливо в царині дотримання прав і свобод людини. Інститут відпо-

---

<sup>1</sup> Краснов Є.В. Особливості судового захисту прав у сфері соціального забезпечення. В кн. Актуальні проблеми теорії трудового права та права соціального забезпечення. За заг. ред. Г.І. Чанишевої. Одеса: Фенікс, 2015. С. 328.

<sup>2</sup> Сивец С.М. Причины возникновения административно-правовых споров в социальной сфере. В кн. Административно-правовые споры в социальной сфере: теоретико-прикладные вопросы / под ред. О.И. Чуприс. Минск: БГУ, 2016. С. 36–37.

відальності держави перед особою – одна з головних гарантій прав і свобод людини, закріплених у чинному законодавстві<sup>1</sup>. Така позиція сьогодні вже не є поодинокую, а фактично домінуючою у правовій доктрині України.

З огляду на вищевикладене, залишається відкритим питання щодо відповідальності посадових осіб ПФУ за порушення пенсійного законодавства загалом та права на пенсію конкретної особи зокрема. У цьому контексті необхідно визначитися з питанням, ким та до якої відповідальності повинен бути притягнений службовець управління ПФУ?

На нашу думку, первинною має бути дисциплінарна відповідальність такої посадової особи, очевидно також те, що суд не може притягувати до такої відповідальності. Однак рішення суду на користь пенсіонера, у якому *de jure* і *de facto* доведено порушення права на пенсію через дії посадовців ПФУ, на наше абсолютне переконання, має бути підставою для керівника структурного підрозділу ПФУ для притягнення посадової особи, що порушила право особи на пенсію. Крім цього, необхідно на рівні теоретичних напрацювань розглянути питання регресної відповідальності посадових осіб управлінь ПФУ. Враховуючи той факт, що система дисциплінарних проваджень сьогодні фактично не працює, то першочерговим завданням є саме запуск цього правового механізму, оскільки законодавче забезпечення для цього є. У випадку ж відсутності належного результату, є сенс порушити питання про запозичення досвіду Молдови, яка запровадила регресну відповідальність суддів, прокурорів та інших посадовців, що допустили порушення прав людини, що було доведено у Європейському суді з прав людини<sup>2</sup>, про що йтиметься нижче.

Першочерговим завданням для вдосконалення роботи сучасної пенсійної системи необхідний правовий механізм, який би зобов'язував керівника структурного підрозділу притягувати підлеглих до дисциплінарної відповідальності. Йдеться про необхідність розроблення інституту спеціальної дисциплінарної відповідальності в межах системи ПФУ, що дозволено законодавством. Як приклад, це може бути наказ чи постанову ПФУ, яка регламентує особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб ПФУ, дії чи бездіяльність яких призвели до порушення права на пенсію (у широкому розумінні цього слова) особи. Рішення суду, яке набрало чинності, має розглядатися як юридичний факт і підтвердження порушення законодавства.

Відповідальність за трудовим правом, як зазначала шанована вчена, класик науки трудового права і права соціального забезпечення Н.Б. Болотіна,

---

<sup>1</sup> Оніщенко Н.М. Інститут юридичної відповідальності держави перед особою як сутнісна складова механізму зближення національних правових систем. В кн. Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах: монографія. За заг. ред. Н.М. Оніщенко. Київ: Юридична думка, 2009. С. 91–91.

<sup>2</sup> Шумило М.М. Рішення Європейського суду з прав людини у сфері соціального захисту та їх наслідки для України // Правова держава, 2017. № 28. С. 212–219.

це окремий вид відповідальності, що полягає у передбаченому нормами трудового права обов'язку працівника відповідати за вчинене трудове правопорушення і понести відповідні санкції. Підставою такої відповідальності є трудове правопорушення – винне протиправне діяння, яке полягає в невиконанні або порушенні трудових обов'язків працівником<sup>1</sup>.

За нині чинним трудовим законодавством, за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один із таких заходів стягнення: (1) догана; (2) звільнення. Йдеться про те, що у випадку, коли працівник порушує трудову дисципліну або правила внутрішнього трудового розпорядку, роботодавець має право притягнути його до дисциплінарної відповідальності. Ось тут, власне, і криється головна проблема, що це право роботодавця. Воно має стати підставою для порушення керівником управління ПФУ дисциплінарного провадження щодо особи, яка допустила порушення пенсійного права.

Питання юридичної відповідальності у сфері соціального забезпечення розлого досліджене та викладене у праці Б.І. Сташківа, де розкривається не тільки загальнотеоретичний аспект юридичної відповідальності, але і її конкретні види: цивільно-правова, адміністративно-правова, дисциплінарна і матеріальна, кримінально-правова відповідальність<sup>2</sup>. Розглядаючи дисциплінарну відповідальність, вчений зазначає, що законодавством закріплено такі види відповідальності: 1) у порядку, встановленому законом України; 2) у порядку, встановленому КЗпП України; 3) відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку для робітників і службовців; 4) на підставі дисциплінарних статутів та спеціальних положень, чинних у деяких сферах державної діяльності<sup>3</sup>. У цьому контексті варто погодитися із Б.І. Сташківим, що під час притягнення до дисциплінарної відповідальності необхідно застосовувати не тільки трудове законодавство, а радше спеціальне, у першу чергу, Закону України “Про державну службу”.

Відповідно до ч. 1 ст. 64 Закону України “Про державну службу”<sup>4</sup> від 10.12.2015 р. № 889 за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки й інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом.

Стаття 65 визначає, що підставою для притягнення державного служ-

---

<sup>1</sup> Болотіна Н.Б. Трудове право України: підручник. 5-те вид., перероб. і доп. Київ: Знання, 2008. С. 537.

<sup>2</sup> Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина: навч. посіб. Чернівці: Десна, 2016. С. 546–573.

<sup>3</sup> Ibid. С. 565.

<sup>4</sup> Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page3> (дата звернення 16.02.2018 р.)

бовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає в невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби.

Очевидно, що посадовці управлінь ПФУ, неправильно застосовуючи норми пенсійного законодавства, повинні нести за це відповідальність, оскільки своїми діями чи бездіяльністю може завдати шкоди (не призначити чи не правильно обчислити чи перерахувати пенсію). Можливість притягнення до відповідальності посадових осіб управлінь ПФУ значно підвищить рівень надання цього різновиду адміністративних послуг. Вважаємо, що приклади волюнтаризму з боку посадових осіб ПФУ за принципом “хотіли – призначили, хотіли – скасували” є неприпустимим під час здійснення правозастосування у правовій державі. Відсутність кореляції між рішенням суду та використанням роботодавцем свого права на притягнення до дисциплінарної відповідальності призводить до масового порушення пенсійних прав. Переконані, що інтерферентність роботодавця завдає значної шкоди пенсіонеру, є причиною тотальної недовіри громадян до пенсійної системи (як нинішніх пенсіонерів та і майбутніх), призводить до збільшення порушень пенсійних прав, а відповідно, і збільшення позовів до ПФУ тощо.

Згідно листа-відповіді на запит публічної інформації до ПФУ від 26.02.2018 р. № 6262/05-10 йдеться про те, що у 2017 році ПФУ ініційовано 130 дисциплінарних проваджень відповідно до ст. 86 Закону «Про державну службу» стосовно державних службовців ПФУ. Накладено за рішенням суб'єкта призначення з урахуванням пропозицій дисциплінарних комісій 80 дисциплінарних стягнень відповідно до ч. 2 ст. 86 цього Закону, з яких оголошено 59 доган та звільнено 4 особи. Притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності на підставі рішень суду Законом не передбачено. Окремо інформація щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності за порушення пенсійних прав до дисциплінарної відповідальності за порушення пенсійних прав громадян або вчинення дій, які до цього призвели, у ПФУ не створювалась. Наведені дані красномовно свідчать про те, що найближчим часом ситуація не зміниться.

На нашу думку, сприяти підвищенню якості надання адміністративних послуг ПФУ може його модернізація, що передбачено Стратегією модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року, яка схвалена<sup>1</sup> Постановою Кабінету міністрів України від 14.09.2016 р. № 672.

---

<sup>1</sup> Стратегії модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року:

Метою Стратегії є забезпечення європейських стандартів функціонування та надання послуг, зміцнення фінансової стабільності, підвищення прозорості діяльності Пенсійного фонду, а також оптимізації адміністративних видатків.

Реалізувати Стратегію можливо шляхом модернізації та розвитку Пенсійного фонду, зокрема з урахуванням новітніх інформаційних та управлінських технологій, єдиних сучасних стандартів якості обслуговування громадян, ефективних організаційних і структурних рішень, впровадження і розвитку ринкових елементів обслуговуючої інфраструктури та механізму громадського контролю.

Організація роботи Пенсійного фонду потребує вдосконалення за такими напрямками: підвищення продуктивності та якості обслуговування у сфері пенсійного забезпечення; вдосконалення системи управління фінансовими ресурсами Пенсійного фонду; впровадження новітніх технологій адміністрування в Пенсійному фонді, зміцнення та модернізація його інформаційних ресурсів і технічної бази, підвищення ефективності системи управління, перехід на електронний документообіг; підвищення рівня довіри населення до органів Пенсійного фонду.

Завданнями Стратегії є: поліпшення якості обслуговування громадян; вдосконалення системи управління фінансовими ресурсами Пенсійного фонду; автоматизація управління та контролю в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; технологічний розвиток інформаційних ресурсів із заохоченням до запровадження інноваційних технологій; кадровий розвиток територіальних органів Пенсійного фонду; забезпечення прозорості та відкритості діяльності Пенсійного фонду, більш активне залучення громадськості до формування та реалізації державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню.

Поліпшення якості обслуговування громадян планується забезпечити такими шляхами: впровадженням заходів обслуговування громадян незалежно від місця їх реєстрації; впровадженням єдиних стандартів і сучасної технології обслуговування громадян за принципом “єдиного вікна” у відповідних залах обслуговування (фронт-офісах) на рівні територіальної громади з подальшою обробкою пенсійної документації у відокремлених підрозділах (бек-офісах) та забезпеченням надання консультативної допомоги громадянам щодо умов призначення (перерахунку) пенсій; впровадженням електронних пенсійних справ і системи централізованого призначення (перерахунку) та виплати пенсій на їх основі; створенням реєстру електронних пенсійних справ і систем їх технічної підтримки, резервного центру обробки даних, комплексної системи захисту інформації; створенням агентських пунктів обслуговування

громадян органами Пенсійного фонду із залученням національного оператора поштового зв'язку, банків та інших осіб із подальшим розширенням мережі таких пунктів обслуговування; створенням умов для доступу громадян до сервісів дистанційного їх обслуговування, поданням документів (звернень) до Пенсійного фонду з використанням електронного цифрового підпису, доступу до інформаційних ресурсів через веб-портал електронних послуг Пенсійного фонду; впровадженню технології індивідуально-масового електронного інформування громадян із питань пенсійного забезпечення через засоби мобільного зв'язку, електронну пошту тощо; запровадженням модернізованого пенсійного посвідчення як електронного документа, який одночасно є платіжною банківською картою та інформація, у якому зафіксована у вигляді електронних даних (включаючи обов'язкові реквізити документа), з широкими функціональними можливостями, зокрема забезпеченням ідентифікації особи; наявністю повноцінної інформації про пенсійні виплати; дистанційного доступу до електронної пенсійної справи, персональних даних в інформаційних ресурсах Пенсійного фонду; обліку використання та / або надання пенсіонеру пільг; участі пенсіонера в різних соціальних і адресних програмах тощо.

Стратегія не передбачає механізму відповідальності посадовців ПФУ за неналежне виконання своїх службових обов'язків, хоча саме це є одним із механізмів підвищення адміністративно-пенсійних послуг. Безумовно, запровадження інноваційних і технологічних способів та прийомів роботи з пенсіонерами (а краще сказати, клієнтами ПФУ, бо вони не прийшли щось просити, а прийшли отримати їм належне) може значно вплинути на якість, швидкість, зручність надання цих послуг, але залишається людський фактор. Робота з персоналом не може обмежуватися підвищенням рівня кваліфікації, як це передбачає Стратегія, але є і необхідність закріплення у чинному законодавстві та усвідомлення працівниками системи ПФУ відповідальності за порушення пенсійних прав громадян. Йдеться про чітке прокреслення причинно-наслідкового зв'язку між дією чи бездіяльністю службовця ПФУ і порушенням права на пенсію, що встановлено у рішенні суду. Тут необхідно згадати цитованого на початку цього тексту Рудольфа фон Ієринга, що без меча право безсиле. Висновок один і однозначний: відповідальність у пенсійному забезпеченні повинна в науці досліджуватися не тільки з позиції відповідальності особи, але і з позиції відповідальності посадовця ПФУ. Крім цього, очевидним є і необхідність запровадження механізму відповідальності посадовців ПФУ за порушення пенсійних прав осіб, якщо це встановлено постановою суду, яка набрала законної сили.

## Розділ III РЕНОВАЦІЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ПОДАЛЬШИЙ РОЗВИТОК В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

### III.1 Перспективи кодифікації пенсійного законодавства: історія, теорія, компаративістика та спроби втілення

Форма законодавства – це одна із найактуальніших проблем сучасного права. Найдовершенішою формою завжди був і залишається кодекс. Саме стародавні кодекси дійшли до наших днів. Першим кодексом, який описаний істориками, є Кодекс Ур-Намма, засновника третьої династії в місті-державі Ур, який був складений близько 2100 р. до н.е. і знайдений у Ніппурі на початку XX ст. Згодом цар Ліпіт-Іштар приблизно в 1920 р. до н.е. також увів свій кодекс. Але найповнішим і найбільш відомим залишається, безумовно, Кодекс Гаммурабі (*Hammurabi*) (більш відомий в Україні як Кодекс Хаммурапі), близько 1780 р. до н.е. Йдеться про законодавче творіння царя Гаммурабі, яке удостоєне покровительства самого бога сонця Шамана. Це один з найдавніших і найкраще збережених кодексів Стародавнього світу та Вавилону. Сьогодні Кодекс царя Гаммурабі, який був вирізьбленим на чорному діоритовому стовпі та налічував 282 законів, зберігається у Луврі, у Парижі. Подальша історія людства знає римські Закони XII таблиць, Кодекс Юстиніана та пізніші європейські кодекси: Саксонське зеркало (сучасна Німеччина), Кодекс Фредеріка (Данія), Терезіанський кодекс (сучасна Австрія), Цивільний кодекс Максиміліана Баварського (сучасна Німеччина), Кодекс Наполеона (Франція) та ін.

На українських землях найдавнішим правовим документом була Руська Правда, яка була складена в Київській Русі в XI–XII ст. на основі звичаєвого права. Проте кодифікаційні процеси в сучасному їх розумінні на території України, як слушно зазначає В.А. Чехович, почалися у XVIII–XIX ст. Перша і найвідоміша з них здійснена в першій половині XVIII ст. спеціальною кодифікаційною комісією, яка включала представників козацької старшини, української шляхти і духовенства. У результаті 15-річної діяльності 1743 р. було складено “Права, за якими судиться малоросійський народ”, норми цього документу закріплювали право української людності на самовизначення, що суперечило інтересам Російської імперії, тому цей документ так і не став офіційним джерелом права<sup>1</sup>. Пізніше були “Суд и розправа в правах малоросійських” (1750), “Книга Статут та інші права Малоросії” (1764), “Екстракт малоросійських прав” (1786) та ін. Кодифікаційні процеси тривали до повної уніфікації національних правових норм і звичаїв із російськими (імперськими) та поширення на території України Зводу законів Російської

<sup>1</sup> Чехович В.А. Кодифікаційні роботи в Україні / Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. С. 138–139.

імперії. У цей період не йшлося про жодну кодифікацію окремих галузей права загалом і права соціального забезпечення зокрема, оскільки перші правові норми в соціальній сфері почали з'являтися лише у другій половині XIX ст.

Револуція 1917 року призвела до зміни суспільно-політичного ладу та становлення радянської влади, яка з перших днів розпочала експерименти у правовій сфері. Ці зміни потрібно було також оформити в найбільш зручній формі, яка була б відмінною від імперської, хоча згодом ідея зводу законів СРСР ще буде виринати у другій половині XX ст. На початку 20-х років розпочинається перша радянська кодифікація всього, що можна було кодифікувати. Про першу кодифікацію законодавства Української РСР можна дізнатися із розлогої наукової розвідки професора І.Б. Усенка<sup>1</sup>. Досліджуючи історію ранньорадянської кодифікації, автор дає їй визначення, розуміючи її як найвищий вид правотворчості, за якої шляхом систематизованого викладення нормативних приписів у єдиному узагальнюючому нормативному акті досягається всебічне регулювання певної структурно відокремленої, самостійної групи суспільних відносин<sup>2</sup>.

Так, у перші роки комуністичної влади була певна “мода” на кодифікацію, саме тоді був розроблений перший проект Кодексу Української Радянської Соціалістичної Республіки про соціальне забезпечення (1929 р.), проте цей проект так і не був втілений у життя, а про пенсійний кодекс тоді взагалі не йшлося. Як зазначає професор І.Б. Усенко, кодифікаційні роботи у сфері законодавства про соціальне забезпечення розпочалися значно раніше, ніж в інших галузях права. Уже 31 жовтня 1918 року декретом Раднаркому був затверджений перший радянський кодифікаційний акт у сфері соціального забезпечення – Положення про соціальне забезпечення працівників. Цей акт та декрети, що його доповнювали, поширювалися і на територію тогочасної УРСР, проте з кожним роком кількість таких нормативних актів збільшувалася. Наслідком цього стало те, що 31 липня 1923 року Колегія Наркомату соціального забезпечення УРСР приймає постанову, якою оргінструкторському відділу доручалося підготувати матеріали у сфері соціального забезпечення. Кодифікація законодавства була передбачена планом роботи наркому на 1923–1924 рр. Варто зазначити, що в той час були пропозиції щодо видання загальносоюзного кодексу про соціальне забезпечення, проте така ідея не знайшла підтримки. У 1924 році був виданий збірник чинних на той час в Україні актів у сфері соціального забезпечення; цей збірник був систематизований за 7-ма розділами, що були укладені за хронологічним принципом. У передмові зазначалося, що збірник буде основою при створенні Кодексу про соціальне забезпечення. 19 червня 1928 року РНК УРСР затвердила структуру

---

<sup>1</sup> Усенко І.Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР: монография. Киев: Наукова думка, 1989. 120 с.

<sup>2</sup> Ibid. С. 10.



кодексу, що нараховувала 6 розділів: 1) загальні принципи; 2) коло осіб, які мають право на соціальне забезпечення; 3) види і форми соціального забезпечення; 4) порядок надання соціального забезпечення; 5) кошти на соціальне забезпечення; 6) суспільна взаємодопомога та допомога. У травні 1929 року вже був напрацьований сам проект Кодексу УРСР про соціальне забезпечення, який нараховував 296 статей. Кодексом передбачалися такі форми соціального забезпечення: 1) забезпечення в установах соціального забезпечення; 2) пенсії та допомоги; 3) працевлаштування інвалідів; 4) пільги і преференції та ін. Для остаточного розгляду проекту при кодифікаційному відділі НКЮ УРСР була створена комісія у складі представників наркоматів юстиції, соціального забезпечення, освіти й інших відомств. У вересні – жовтні 1929 року комісія розглянула близько половини статей проекту. Однак у короткому часі розгляд проекту був припинений, хоча, як зазначає І.Б. Усенко, достовірних відомостей причини зупинки розгляду кодексу в архіві не вдалося встановити. Вчений припускає, що це спричинено прийняттям нових актів у сфері соціального забезпечення, які були відмінними від тих, що передбачені проектом<sup>1</sup>. Зроблений поважним вченим І.Б. Усенком висновок не позбавлений раціонального зерна, особливо враховуючи той факт, що робота написана в 1989 році та могла піддатися радянській цензурі, але до цього висновку є вагоме застереження. Безсумнівно, динамізм соціально-забезпечувального законодавства УРСР у 20–30-х роках ХХ ст., його нестабільність та безсистемність могли вплинути на призупинення роботи про доопрацювання кодексу, але, на нашу думку, ці процеси не могли бути причиною миттєвого припинення всієї роботи. Можна, звичайно, припустити, що ідеологи проекту Кодексу УРСР про соціальне забезпечення відклали його розгляд до “кращих часів” та стабілізації законодавства у цій сфері, але, на нашу думку, головною причиною зупинення кодифікаційних робіт була (багато в чому, як і сьогодні) відсутність політичної волі в його прийнятті. Важливим аспектом цієї історії є також те, що в РРФСР (до 1937 РСФРР) ніхто ніколи навіть і не намагався кодифікувати соціально-забезпечувальне законодавство, а, як було зазначено раніше, ідея єдиного загальносоюзного кодифікованого акта була відкинута. В усякому разі доступні автору історичні джерела та наукові розвідки тодішніх вчених про це мовчать. Для тогочасної України це питання було на вістрі актуальності, оскільки промисловість ще в імперські часи розвивалася стрімко, про що свідчать низка досліджень, а отже, й отримувачів соціального забезпечення було значно більше, ніж в інших союзних республіках. Таким чином, для партійного керівництва проблема вдосконалення, у тому числі та форми законів, була також питанням утримання влади. У разі прийняття такого кодексу в 1929 р. УРСР стала б першою та єдиною в Радянському Союзі та другою у світі після Великого Герцогства Люксембург, у якій кодекс був прийнятий 1925 р. і яка кодифіку-

---

<sup>1</sup> Ibid. С. 96–99.

вала соціально-забезпечувальне законодавство. Крім цього, слід пам'ятати, що в тогочасній та подальшій радянській системі координат ідеологічної заангажованості, політики “старших” та “менших” братів це неможливо собі уявити. Пальма першості в усіх сферах повинна була належати і впродовж усього існування СРСР належала якщо не РФРСР, то СРСР, тобто на загально-союзному рівні, звідки планово спускалися на місця. Саме ця причина, на нашу думку, є основною і призвела до безпідставного припинення роботи над проектом Кодексу УРСР про соціальне забезпечення.

У перші післявоєнні роки в УРСР та й загалом в СРСР теоретичні дискусії, які б виходили за межі радянської ідеології, були припинені. Однією з головних причин цього було те, що соціальні норми залишалися невід'ємною частиною трудового права. Йдеться про те, що до 1966 року радянська теорія права навіть не визнавала наявності права соціального забезпечення як окремої галузі, а тільки як інституту права. Як слушно зауважує професор М.Л. Захаров, будь-які дискусії щодо соціальних проблем практично припинилися з кінця 30-х ХХ ст., коли остаточно затвердилася єдино правильна марксистсько-ленінська ідеологія, а сумніви в її достовірності переслідувалися. Сигналом для ostracizmu і тотальної заборони інакодумців у теорії соціального забезпечення і соціального страхування була робота Н.А. Семашка (Народний комісар охорони здоров'я РРФСР 1918–1930 рр.) “Право соціального забезпечення”<sup>1</sup>, у якій викладено розлогу критику буржуазного страхування і царських законів 1912 р., а також зацентровано на шкоді, якої начебто завдали у сфері соціального забезпечення працівників контрреволюціонери. Лакування радянської дійсності та необґрунтована, явно ідеологічна критика досягнень інших розвинутих країн у соціальній сфері припинилися аж у кінці 70-х років ХХ ст.<sup>2</sup>

Однак, якщо наукові дискусії щодо природи і правового механізму були припинені, то питання його систематизації завжди залишалося актуальним. Професор Є.І. Астрахан, з одного боку, запевняв, що кодифікація мала місце, коли Союзна Рада соціального страхування видала зведені Правила забезпечення у порядку соціального страхування по інвалідності та на випадок втрати годувальника від 4 червня 1928 р., що скасували понад 40 раніше чинних актів Наркомпраці СРСР та Союзної Ради соцстрахування. Правила нараховували понад 150 статей і повністю втратили чинність із прийняттям закону “Про державні пенсії” 1956 року, таким чином проіснувавши понад чверть століття<sup>3</sup>. У цьому контексті важливо наголосити на тому, що сам

---

<sup>1</sup> Семашко Н.А. Право на социальное обеспечение. Москва: Юрид. изд-во (18 тип. треста «Полиграфкнига»), 1937. 38 с.

<sup>2</sup> Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на произв.): монография. Москва: Проспект, 2013. С. 24.

<sup>3</sup> Астрахан Е.И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. – Москва: Госюриздат, 1971. С. 73.

автор зазначає, що до Правил не входило пенсійне забезпечення за віком, яке до 1930 року визначалося окремим Положенням, а 13 лютого 1930 року взагалі було закріплене як додаток до ст. 176 Кодексу законів про працю РРФСР, яким і визначалося до 1956 р.<sup>1</sup> На нашу думку, такі види систематизації важко назвати кодифікацією ні за формою, ні за змістом, але про це шановний професор напише вже в 1971 р. Натомість на сторінках своєї кандидатської дисертації “Пенсійне забезпечення інвалідів війни і сімей військовослужбовців, що загинули на війні”, яку захистив у 1942 р., автор чітко формулює тезу, що широка диференціація пенсійного законодавства викликає необхідність об’єднати всі норми з пенсійного забезпечення в одному акті – Пенсійному кодексі. Як пізніше написав В.В. Караваєв, що тоді це було передчасним, натомість сьогодні (1966 рік – автор М.Ш.) настав час для створення кодексу. Справа, звісно, не в назві, це може бути і Положення, проте повинен бути створений єдиний нормативний акт, що регулює всі питання пенсійного забезпечення громадян<sup>2</sup>.

Таким чином, можна зробити дуже важливий висновок, що, по-перше, Є.І. Астрахан був першим радянським вченим, хто чітко сформулював ідею про необхідність розроблення та прийняття Пенсійного кодексу, по-друге, пальма першості в наукових дискусіях щодо кодифікації соціального загалом чи пенсійного законодавства зокрема належить саме пенсійному законодавству, тобто відліком початку наукового обговорення та формулювання ідеї про кодифікацію пенсійного законодавства необхідно розпочинати з 1942 року.

Згодом цю ж ідею на дисертаційному рівні в 1978 р. обґрунтовувала Т.В. Красильникова, вважаючи, що прийняття Пенсійного кодексу СРСР сприятиме подоланню різночитання в пенсійному забезпеченні. Вчена також наголошує, що пропозиція Є.І. Астрахана отримала схвальні відгуки в інших радянських вчених, зокрема В.В. Караваєв (як уже згадувалося), В.І. Смолярчук, К.П. Горшенін<sup>3</sup>.

Проте час не стоїть на місці, і новим поштовхом для теорії радянського права соціального забезпечення став 1966 рік, коли відбувся Міжнародний семінар із проблем соціального забезпечення (*Mezinárodní seminář o sociálním zabezpečení*) під егідою правничого факультету Карлівського університету в Празі (*právnícké fakulty Univerzity Karlovy*) і Національного бюро соціального забезпечення (*Státního úřadu sociálního zabezpečení*) за участі провідних міжнародних експертів із Західної та Східної Європи, Чехословаччину представляли такі вчені: Я. Колоушек (*Jan Koloušek*), К. Пінц (*Karel Pinc*), Б. Шмід (*Bohumír Šmýd*), І. Томеш (*Igor Tomeš*), В. Вергейнер (*Valter Vergeiner*). В історію

<sup>1</sup> Ibid. С. 73–74.

<sup>2</sup> Караваєв В.В. Развитие пенсионного законодательства в СССР // Советское государство и право, 1966. № 7. С. 8.

<sup>3</sup> Красильникова Т.В. Пенсионные правоотношения и общие основания их возникновения: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.713 / Т.В. Красильникова. – Свердловск, 1978. С. 7.

радянського та чехословацького (нині чеського) права соціального забезпечення ця подія увійшла під різними гаслами та цілями. Метою семінару з чеської боку було соціально-політичне відродження чеських наукових шкіл і традицій соціального захисту, насамперед довоєнних. Проте, як свідчать чеськомовні джерела, це відродження припинилося майже не почавшись, а причиною його занепаду була радянська окупація країн Варшавського договору 1968 року<sup>1</sup>, коли радянські танки в'їхали в Прагу і все відмінне від радянсько-соціалістичного було повністю придушене. Хоча 1968 року виходить у світ книга “Чехословацьке право соціального забезпечення” (*Československé právo sociálního zabezpečení*)<sup>2</sup> під редакцією Ігоря Томеша (*Igor Tomeš*), сьогодні професора Карлівського університету в Празі.

Делегацію від СРСР представляли такі вчені, як В.С. Андреев, А.В. Левшин та В.В. Караваев. Згодом радянська історіографія сформулює іншу мету конференції і зосередить її тільки на тому, що чехословацькі вчені запропонують виокремити право соціального забезпечення в окрему галузь соціалістичного права, що було “гаряче” підтримано в Радянському Союзі в наукових колах із друком матеріалів семінару<sup>3</sup>. Більше ніколи в радянських підручниках не згадують про авторів ідеї, не використовуватимуть їхніх праць, а сам семінар будуть називати то конференцією, то симпозіумом, і нікого не буде цікавити, що саме відбулося в Празі в 1966 р. Судячи з чеськомовних джерел, цей семінар залишився пересічною подією, і про галузеву окремішність ніде не згадується, натомість кожен радянський фахівець із права соціального забезпечення того часу та й, власне, і сьогоднішні вчені згадують празький семінар з елементами ностальгії та романтизму як момент відліку народження автономної галузі права соціального забезпечення.

Абсурдною виглядає сьогодні ідея про те, що головною тезою семінару була автономність галузі права соціального забезпечення ще й тому, що така галузь у країнах Західної Європи вже була, не кажучи вже про те, що 1964 р. був прийнятий Європейський кодекс соціального забезпечення, який був спершу підписаний 13-ма країнами: Австрією, Бельгією, Кіпром, Фінляндією, Францією, Німеччиною, Грецією, Італією, Люксембургом, Норвегією, Португалією, Швецією, Туреччиною, не згадуючи вже про те, що на рівні національних законодавств соціальне було кодифіковане Великим Герцогством Люксембург та Францією. Тільки сьогодні можна побачити всю примітивність радянського соціального забезпечення та його наукових заручників, які не могли собі дозволити його критикувати, оскільки критичних пасажів заслуговувало тільки законодавство “капіталістичних”, себто

---

<sup>1</sup> Zlatý fond sociální politiky – Knihovna VÚPSV. Historický vývoj. URL: <http://praha.vupsv.cz/wabisnt/custom/zlatyfond/uvod3.htm> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>2</sup> TOMEŠ, Igor, ed. Československé právo sociálního zabezpečení: Vysokoškolská učebnice. Praha: Orbis, 1968. 325 s.

<sup>3</sup> Социальное обеспечение в социалистическом обществе: матер. науч.-практ. симпозиума. Прага, 1966. 246 с.

“буржуазних” країн. Саме тому до всієї радянської теорії права соціального забезпечення необхідно ставитися з урахуванням духу часу й умов, у яких воно формувалося.

Якщо відійти від історичного фактажу, то, дійсно, ідея самостійності галузі в СРСР починає вперше проговорюватися і друкуватися в наукових виданнях, починаючи з 1968 року; піонером цього процесу був В.С. Андрєєв. Пройшовши через горнило наукових дискусій, які тривали й у 80-х, право соціального забезпечення як окрема галузь була виокремлена від трудового права. Наявність окремої галузі поставило питання і про форму її законодавства. Так, саме В.С. Андрєєв у своїй монографії “Соціальне забезпечення в СРСР” 1971 року зазначає, що норми галузі права соціального забезпечення не кодифіковані. Є тільки акти, які складаються з норм про окремі види забезпечення. Автор продовжує висновкувати і наголошує на тому, що завершення процесу створення галузі права соціального забезпечення повинно знайти підтвердження і відтворення в загальному нормативному акті на зразок Основ радянського соціального забезпечення, де варто було б закріпити загальні норми, а також основні норми, що виражають диференціацію законодавства про соціальне забезпечення<sup>1</sup>. Це свідчить, що В.С. Андрєєв був не тільки тим, хто вперше заговорив про галузь права соціального забезпечення, але і першим почав формулювати ідеї щодо її систематизації в формі Основ законодавства, які є тим самим кодексом і мають радше термінологічну, ніж змістовну відмінність. Крім цього, якщо в перші роки радянської влади була “мода” на кодифікацію та кодекси, то у післявоєнний період “мода” прийшла із розробленням Основ. Так, були прийняті Основи законодавства про судоустрій (1958), Основи кримінального судочинства (1958), Основи кримінального законодавства (1958), Основи цивільного судочинства (1961), Основи цивільного законодавства (1961), Основи законодавства про шлюб та сім’ю (1968), Основи земельного законодавства (1968), Основи виправно-трудоного законодавства (1969), Основи законодавства про охорону здоров’я (1969), Основи законодавства про працю (1970), Основи водного законодавства (1970), Основи законодавства про народну освіту (1973), Основи законодавства про надра (1975), Основи лісового законодавства (1977), Основи законодавства про адміністративне правопорушення (1980), Основи житлового законодавства (1981). Саме тому у своїй праці В.С. Андрєєв говорить про напрацювання Основ, а не кодексу, проте якщо кодифікувати виправно-трудове законодавство, політична воля знайшлася, а от соціально-забезпечувальне – ні, що опосередковано також дає можливість зробити висновок про пріоритети радянської держави. Як показав час, професор помилився тільки в одному, коли поставив у залежність закінчення формування галузі із прийняттям Основ (кодифікацією). Як

---

<sup>1</sup> Андрєєв В.С. Научные труды. В 2 т. Т. 2. Москва: Изд. центр ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 242, 245.

бачимо, соціально-забезпечувальне законодавство досі некодифіковане, проте галузь права соціального забезпечення є сформованою і такою, що динамічною розвивається.

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що до офіційного визнання галузі права соціального забезпечення та про його кодифікацію, не важливо чи в формі кодексу, чи Основ, взагалі не йшлося, на відміну від кодифікації пенсійного законодавства. Саме поява в радянській системі права – права соціального забезпечення – спровокувала до обговорення питання кодифікації всієї галузі. Хоча можна припустити, що про існування Європейського соціального кодексу радянські вчені теж знали, щонайменше дізналися про нього на Празькій конференції 1966 року, і який, без зайвого пієтету, можна назвати найвищим досягненням Ради Європи того часу в соціальній сфері.

Сучасний вчений-трудовик О.Т. Панасюк, ставлячи під сумнів автономність галузі права соціального забезпечення, говорить про те, що певним викликом щодо перевірки теоретичної обґрунтованості диференціації може вважатися питання про кодифікацію законодавства про соціальне забезпечення. Констатація відсутності відповідного кодифікованого акта найчастіше залишає остеронь питання про причини такої ситуації. Це дає підстави порушити питання про науково-теоретичну забезпеченість цього процесу та неспроможність науки права соціального забезпечення надати відповідну методологію<sup>1</sup>. Позиція вченого, безумовно, заслуговує на увагу, але може бути піддана критичним заувагам, особливо в частині кодифікації. Дискусійним є аргумент щодо неспроможності науки права соціального забезпечення надати відповідну методологію щодо кодифікації галузі, оскільки питання кодифікації, на жаль, лежить у площині політичної волі, а не методології. Як приклад, можна навести прийняття одночасно Цивільного та Господарського кодексів, існування останнього досі викликає значні застереження з боку цивілістичної науки, прийняття Лісового та Водного кодексів, кодексу про надра, які в теорії права не є окремими галузями, а є частиною комплексної галузі екологічного (природоресурсного, природоохоронного) права<sup>2</sup>. Невиправданою є теза автора ще й тому, що в деяких країнах Західної Європи соціальне забезпечення вже кодифіковане, не кажучи вже про загальноєвропейську кодифікацію, що завершилася прийняттям Європейського кодексу соціального забезпечення.

Ідея кодифікації у формі Основ згодом була підтримана й на рівні кан-

---

<sup>1</sup> Панасюк О.Т. Єдність та диференціація як проблема співвідношення трудового права та права соціального забезпечення / Єдність і диференціація трудового права та права соціального забезпечення : матер. III Всеукр.наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 листоп. 2014 р.) ; за заг. ред. К.Ю. Мельника / МВС України ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2014. С. 130–131.

<sup>2</sup> Екологічне право України. Академічний курс: підруч. За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2005. С. 31–34.

дидатської дисертації М.О. Смирновою (пізніше М.О. Буянова – автор М.Ш.), яка напрацювала окремі теоретичні та практичні пропозиції щодо прийняття Основ законодавства Союзу СРСР і союзних республік про соціальне забезпечення, підготувала проект (структуру) Основ<sup>1</sup>. Однак, як показав досвід, ідея ця не була втілена в життя, а прийняті “Основи законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування”<sup>2</sup> від 14.01.1998 р. № 16 навіть умовно назвати кодифікований актом не можна. Про те, що наведені Основи не є актом кодифікації, зауважує і С.М. Прилипко, вказуючи, що норми права соціального забезпечення не кодифіковані у вигляді кодексу чи основ законодавства<sup>3</sup>. Не вбачала в Основах ознак кодифікованого акта і провідна дослідниця джерел права професор Н.М. Пархоменко, яка зауважила, що Основи визначили основні напрямки діяльності органів законодавчої та виконавчої влади стосовно розвитку базуютьорючої системи соціального захисту населення<sup>4</sup>. Загалом погоджуємося з О.І. Ющиком, що Основи законодавства в умовах унітарної держави, якою є Україна, можуть використовуватися у процесі новелізації, а не кодифікації законодавства як керівні начала первинного законодавчого регулювання; вони повинні виконувати функціональне призначення “галузевбудівних” актів, принципово спрямовувати формування галузевого законодавства. Саме таку роль відіграють і Основи у сфері соціального страхування, а після створення розгалуженої бази відповідного законодавства цілком можливо, там, де є достатні передумови, провести його кодифікацію і виробити відповідний кодекс (Соціальний кодекс)<sup>5</sup>. Незважаючи на певну “моду” розроблення та прийняття Основ, провідні представники рядянської доктрини не залишали ідею кодифікації та продовжували її пропагувати. До таких вчених варто віднести Я.М. Фогеля та З.Д. Виноградову, які зазначали, що кодифікація пенсійного законодавства не тільки бажана, але і найбільш реальна. Із всіх підсистем законодавства про соціальне забезпечення пенсійне законодавство найбільш розроблене: його межі окреслені досить чітко, стабільність і достатність підстав забезпечення виключає необхідність внесення кардинальних змін, шляхи і способи його покращення в основному визначені. Структура

---

<sup>1</sup> Смирнова М.О. Источники права социального обеспечения. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Центр. науч.-исслед. инст. эксперт. трудоспособ. и организ. труда инвалидов. Москва, 1983. 199 с. URL: <http://www.dissercat.com/content/istochniki-prava-sotsialnogo-obespecheniya> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Основи законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від 14.01.1998 № 16. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/16/98-vr> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Прилипко С.М. Проблеми теорії права соціального забезпечення: монографія. Харків: Берека Нова, 2006. С. 142.

<sup>4</sup> Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: Юридична думка, 2008. С. 305.

<sup>5</sup> Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / За заг. ред. О.І. Ющика. Київ: Парламент. вид-во, 2007. С. 93–94.

майбутнього кодифікаційного акта теж зрозуміла. Його зміст загалом не ламає системи щодо викладення нормативних приписів<sup>1</sup>.

Однозначно можна стверджувати, що кодифікація як процес та результат систематизації законодавства завжди цікавив вчених-трудоників, особливо науковців Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. У радянський період під егідою Інституту вийшла спільна праця про кодифікацію трудового законодавства З.К. Симорота та Є.О. Монастирського<sup>2</sup>. У незалежній Україні побачила світ інша колективна монографія, також присвячена кодифікації трудового законодавства<sup>3</sup>. Окремим підрозділом було досліджене питання кодифікації пенсійного законодавства в колективній монографії Інституту “Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні”<sup>4</sup>. На рівні окремих дисертаційних робіт тема кодифікації чи то трудового, чи то соціального, чи то пенсійного права в Україні не досліджувалася, хоча завжди перебувала окремим фрагментом наукових пошуків суміжної тематики. Єдиним вартісним на сьогодні дисертаційним дослідженням із проблеми кодифікації в соціально-забезпечувальній сфері є праця Ю.В. Васильєвої<sup>5</sup>.

З моменту проголошення незалежності України дискусії щодо кодифікації в соціальній сфері були зосереджені у двох напрямках: одна частина вчених повернулася до ідеї кодифікації всього соціального захисту та прийняття єдиного кодексу, інша – до відстоювання ідеї прийняття Пенсійного кодексу.

Класик науки права соціального забезпечення та розробник концепції права соціального захисту Н.Б. Болотіна<sup>6</sup> у своїй монографії зазначала, що право соціального захисту – це нова галузь національного права, яка перебуває на етапі становлення. Складність такого становлення полягає в тому, що немає єдиного кодифікованого акта про соціальний захист населення<sup>7</sup> (саме таку назву вчена відстоювала – Кодекс соціального захисту). Більше того, науковець безпосередньо пов’язувала питання кодифікації та розв’язання

---

<sup>1</sup> Правовая система социального обеспечения / Я.М. Фогель, З.Д. Виноградова. Москва: ВНИИЦентра, 1983. С. 57–58.

<sup>2</sup> Симорот З.К., Монастырский Е.А. Проблемы кодификации законодательства Союза ССР и союзных республик о труде. Киев: Наукова думка, 1977. 300 с.

<sup>3</sup> Кодифікація трудового законодавства України: монографія. За ред. Н.М. Хуторян, М.І. Іншина, С.М. Прилипка, О.М. Ярошенка. Харків: ФІНН, 2009. 432 с.

<sup>4</sup> Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні: моногр. / Н.М. Хуторян, М.М. Шумило, М.П. Стадник та ін. Київ: Ін Юре, 2012. 540 с.

<sup>5</sup> Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: монография. Пермь: Перм. гос. ун-т., 2009. 364 с.

<sup>6</sup> Болотіна Н.Б. Законодавство України в сфері соціального захисту населення та перспективи його розвитку // Соціальне законодавство України: теоретичні та практичні проблеми розвитку: матер. наукової конференції (Київ, 23 березня 2005 р.), Харків, 2007. С. 16; її ж. Концепція кодифікації законодавства України про соціальне забезпечення // Право України. 1996. № 7. С. 51–53.

<sup>7</sup> Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні: монографія. Київ: Знання, 2005. С. 168.



питання про предмет права соціального захисту, оскільки такий акт врегулював би всю систему суспільних відносин у сфері соціального захисту<sup>1</sup>.

Представниця львівської школи права соціального забезпечення С.М. Синчук неодноразово у своїх працях обстоювала ідею кодифікації соціально-забезпечувального законодавства, квінтесенцією таких наукових міркувань стали висновки докторської монографії, де вчена вкотре наголошує, що нормативною гарантією якісного й ефективного механізму реалізації права на соціальне забезпечення стала б законодавча уніфікація та систематизація обов'язків соціально зобов'язаних суб'єктів у єдиному нормативно-правовому акті<sup>2</sup>. В іншій праці С.М. Синчук наголошує на тому, що Соціальний кодекс України повинен бути сформований як органічне поєднання матеріальних та процедурних галузевих правових норм, які визначають механізм реалізації особою права на соціальне забезпечення<sup>3</sup>.

С.М. Прилипко також підтримує ідею кодифікації, про що вже йшлося вище. Крім цього, вчений зазначає, що величезна кількість положень законодавства із соціального забезпечення потребує якісної переробки та систематизації, оскільки воно охоплює достатньо широке коло правового регулювання і регулюється значною кількістю виконавчих актів різного рівня<sup>4</sup>. Підсумовуючи своє наукове дослідження, автор наголошує на необхідності прийняття Соціального кодексу України<sup>5</sup>.

До наукової дискусії щодо кодифікації долучився також професор О.М. Ярошенко, зауважуючи, що в цілому загальнообов'язкове державне соціальне страхування вже визріло до внутрішньої кодифікації. По-перше, накопичено досить великий і відносно стабільний нормативний матеріал про цей вид страхування. По-друге, обов'язкове соціальне страхування є достатньо структурованим як системне утворення, що має своє законодавство залежно від видів соціальних страхових ризиків і забезпечення застрахованих осіб. По-третє, в усьому об'ємному масиві правових норм про соціальне забезпечення соціально-страхове законодавство виступає відносно самостійним блоком. По-четверте, назріла гальна потреба в послідовному впорядкуванні всього розгалуженого масиву соціально-страхового законодавства. Наприклад, у розвитку Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" прийнято понад 1600 нормативних актів. По-п'яте, повсякденна правозастосовча практика сигналізує про необхідність підвищення міри кодифікованості і не лише законодавства про соціальне страхування в

---

<sup>1</sup> Ibid. С. 178.

<sup>2</sup> Синчук С.М. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2015. С. 41, 352–353.

<sup>3</sup> Синчук С.М. Щодо концепції соціального кодексу України / Соціально-економічні та правові підстави вдосконалення трудового законодавства на сучасному етапі: матер. міжнар. наук.-практ. конф. Хмельницький: Хмельницький ун-т управл. та права, 2016. С. 261–263.

<sup>4</sup> Прилипко С.М. Op.cit. С. 170.

<sup>5</sup> Ibid. С. 190.

цілому, але й окремих його видів, інакше правозастосовні органи та громадяни просто перестануть орієнтуватися в широкому законодавчому масиві. Таким чином, запропоновано прийняття Кодексу загальнообов'язкового державного соціального страхування<sup>1</sup>. Натомість вчений не підтримує пропозицію С.М. Прилипка і наголошує, що спроби розроблення і прийняття Соціального кодексу України потрібно визнати непродуктивними, оскільки соціальне забезпечення об'єднує три різні організаційно-правові форми: соціальне страхування; державне забезпечення і надання соціальних послуг; соціальну допомогу і соціальну підтримку. Кожна з цих форм вирізняється своїми принципами, метою й умовами забезпечення, колом суб'єктів і джерелами фінансування<sup>2</sup>. Таким чином, відкритим залишається питання, що ж робити з двома іншими організаційно-правовими формами? Якщо кодифікувати, то тоді отримаємо три кодекси у сфері соціального забезпечення, якщо ж ні, то у двох інших і надалі продовжуватиме панувати хаос та проблеми застосування, про які ми зазначали вище. На нашу думку, позиція О.М. Ярошенка є дикусійною та відкритою до обговорення.

Свою лепту до обговорення питання кодифікації соціального законодавства внесла і В.В. Андріїв. Дослідниця пропонує назву “Кодекс загальнообов'язкового державного соціального страхування”. Така назва викликає здивування, оскільки вона дуже розлога та фактично дублює назву закону, тому, закономірно, виникає питання, для чого кодекс називати законом? Кодифікаційний акт, на думку вченої, має охопити чинні з цих питань нормативно-правові акти й оперувати однотайними для всього законодавства термінами, правовими принципами, дефініціями, нормами тощо<sup>3</sup>. Не інакше як оригінальною можна назвати запропоновану структуру проекту кодексу, що додається в кінці цього розділу.

О.В. Москаленко, вивчаючи основні напрямки реформування національної системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, говорить, що спроба розробки і прийняття Соціального кодексу у 2013 р. є невдалою і вважає, що доречнішою виглядає кодифікація законодавства залежно від організаційно-правової форми соціального забезпечення та пропонує розробити Кодекс України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування<sup>4</sup>. У цьому контексті необхідно зробити кілька критичних коментарів щодо пропозицій вченої. Як бачимо, дослідниця, називаючи кодекс, використовує теж найменування, яке запропонувала В.В. Андріїв

---

<sup>1</sup> Ярошенко О.М. Соціально-правовий вимір держави Україна в умовах євроінтеграції // Право України. 2016, № 8. С. 9–15.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Правовідносини із загальнообов'язкового державного соціального страхування: теоретичний аспект: монографія / В.В. Андріїв, О.В. Москаленко, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. Харків: ФІНН, 2011. С. 63–65.

<sup>4</sup> Москаленко О.В. Основні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування в умовах ринкової економіки. Харків: Юрайт, 2012. С. 318–328, 352–354.

(це вже було вище згадано із критичними заувагами). Викликає низку застережень і структура та концепція кодексу, яка лежить у його основі, а саме одна з організаційно-правових форм, які є у праві соціального забезпечення. Вся кодифікація зводиться тільки до загальнообов'язкового державного страхування, якому відведено 6 книг, остання з яких присвячена медичному страхуванню, що не є предметом права соціального забезпечення, а медичного права. Крім цього, назви книг слово в слово дублюють назви чинних на той момент (2012 р.) законів. Виникає враження, що це план збірника нормативних актів із соціального страхування, а не проект кодексу. Пропонуючи такий проект, авторка фактично розриває право соціального забезпечення на страхові та нестрахові відносини; залишає за межами кодифікації соціальні послуги, соціальні допомоги, які мають аліментарний, а не страховий характер. Що ж робити з цією частиною законодавства? Приймати ще один кодекс чи зовсім не кодифікувати? Який тоді сенс проводити таку кодифікацію? На нашу думку, висловлена О.В. Москаленко пропозиція є концептуально помилковою і призведе до ще більшого розбалансування як самої галузі, так і законодавства.

О.Л. Кучма не залишилася осторонь обговорення питання кодифікації соціального законодавства і, не вдаючись до особливих аргументів, зазначає, що Кодекс соціального забезпечення України має бути галузевим та інноваційним. Приймати Кодекс соціального страхування чи Пенсійний кодекс не вважаємо за доцільне, оскільки цінність кодексу в охопленні всього комплексу відносин, у цьому випадку – соціального забезпечення, а соціальне страхування є лише частиною, пенсійне страхування – ще меншою часткою соціального страхування та соціального забезпечення<sup>1</sup>. У чому полягає інноваційність запропонованого кодексу, із тексту монографії не зрозуміло, а про появу яких нових суспільних відносин у сфері соціального забезпечення йдеться – неясно. Крім цього, якщо із прийняттям кодексу соціального страхування варто погодитися, то аргумент, що пенсійне страхування є частиною соціального страхування та соціального забезпечення (що став підставою для авторки відмовитися від кодифікації пенсійного законодавства), є, щонайменше, голослів'ям, адже, якщо йти за такою логікою, то не варто було приймати і Сімейний кодекс, оскільки він є часткою цивільного права. І цей алгоритм можна подовжувати.

Незважаючи на те, що більшість українських науковців відстоюють ідею кодифікації соціального забезпечення загалом, проте і серед них є прихильники кодифікації пенсійного законодавства. До цієї когорти вчених належить і автор цього дослідження<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Кучма О.Л. Проблеми теорії та нормативно-правового регулювання соціального страхування в Україні: монографія. Київ: Освіта України, 2016. С. 334, 352.

<sup>2</sup> Шумило М.М. Криза джерел права соціального забезпечення як причина кодифікації пенсійного законодавства // Держава і право, 2010. Вип. 49. С. 281–286; Його ж. Досвід кодифікації пенсійного законодавства з моменту проголошення незалежності України // Правова

О.В. Тищенко належить до прихильників ідеї кодифікації пенсійного законодавства, підтримуючи кодифікацію соціального забезпечення загалом і кодифікацію пенсійного законодавства зокрема. Проте дослідниця наголошує на передчасності здійснювати кодифікацію всього соціально-забезпечувального законодавства України і застерігає, що це призведе до створення занадто громіздкого збірника законів, що навряд чи сприятиме процесу ефективної систематизації законодавства у цій сфері<sup>1</sup>. Зміст майбутнього Пенсійного кодексу, на думку вченої, повинен бути визначений шляхом конструктивного діалогу науковців та практиків з метою підготовки проекту якісного нормативного акта, у якому будуть охоплені всі особливості цієї сфери соціально-забезпечувальних відносин. Таким чином, початковим етапом соціально-забезпечувального законодавства України має стати впорядкування пенсійного законодавства як вагової складової предмету права соціального забезпечення<sup>2</sup>. Науковець розробила проект структури Пенсійного кодексу<sup>3</sup>, що є логічним та окреслює пенсійну систему України.

На особливу увагу заслуговує позиція Я.В. Сімутіної, яка вказує на те, що, не применшуючи значення галузевої кодифікації законодавства у сфері соціального забезпечення, слід визнати, що з урахуванням проблем, які існують у чинному законодавстві із соціального забезпечення, можливість проведення поетапної (часткової) кодифікації і передусім пенсійного законодавства на сьогодні з-поміж усіх інших видається найбільш реальною та

---

держава, 2011. Вип. 22. С. 54–59; Його ж. Цели кодификации пенсионного законодательства / Современное состояние законодательства и науки трудового права и права социального обеспечения: Междунар. науч.-практ. конф. Москва, 2010. С. 625–630; Його ж. Принципы пенсионного обеспечения как базис кодификации пенсионного законодательства / Правовое обеспечение инновационного развития экономики Республики Беларусь: Междунар. науч.-практ. конф. Минск, 2010. С. 332–337; Його ж. Кодификация пенсионного законодательства: сравнительный аспект / Международное, российское и зарубежное законодательство о труде и социальном обеспечении: современное состояние (сравнительный анализ): матер. VII Международ. науч.-практ. конф. Москва, 2011. С. 717–722; Його ж. Кодифікація соціального законодавства / Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих учених: Міжнар. наук.-практ. конф. Київ, 2010. С. 61–62; Його ж. Диференціація пенсійного забезпечення в контексті кодифікації соціального законодавства / Актуальні питання кодифікації законодавства України. Вип. 2. Київ: Ін-т зак-ва Верховної Ради України, 2010. С. 51–56; Його ж. Поняття пенсії при кодифікації пенсійного законодавства / Теоретичні та практичні проблеми реалізації прав людини у сфері праці і соціального забезпечення: тези доп. II міжнар. наук.-практ. конф. Харків, 2010. С. 502–506; Його ж. Кодифікація пенсійного законодавства / Проблеми кодифікації трудового законодавства: тези доповідей Всеукраїн. наук.-практ. конфер. Київ: Принт-Сервіс, 2017. С. 266–267; Його ж. Кодифікація у сфері соціального захисту: світовий досвід // Держава і право, 2017. Вип. 77. С. 184–193; Його ж. Кодифікація соціально-правових норм як спосіб подолання у цій сфері інфляції законодавства // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки», 2017. № 5. С. 167–170.

<sup>1</sup> Тищенко О.В. Право соціального забезпечення України: теоретичні та практичні проблеми формування і розвитку галузі: монографія, Київ: Принт-Сервіс, 2014. С. 122–123.

<sup>2</sup> Ibid. С. 123–126.

<sup>3</sup> Ibid. С. 390–393.

перспективною. Сучасне пенсійне законодавство перетворилося на лабіринт правової матерії, з якої не можуть знайти вихід інколи навіть працівники органів Пенсійного фонду України та судді, які вирішують пенсійні спори громадян. Найбільш оптимальною формою упорядкування законодавства та його подальшим удосконаленням у такій ситуації може стати прийняття єдиного законодавчого акта у формі Пенсійного кодексу України<sup>1</sup>. Вчена також наголошує на важливому аспекті кодифікації: існування єдиного законодавчого акта у формі кодексу істотно полегшить правозастосовну діяльність, а також зробить інформацію про права у сфері пенсійного забезпечення більш доступною для населення<sup>2</sup>.

Цікавими та доведеними аргументами на користь кодифікації пенсійного законодавства є думки І.О. Гуменюк, яка зазначає, що кодифікація пенсійного законодавства не суперечить загальним ідеям удосконалення законодавства України про соціальне забезпечення. Звісно, що найбільш прийнятним варіантом розвитку є систематизація всього законодавства про соціальне забезпечення з кількома кодифікованими актами. Менш ефективним, але реальним варіантом є поетапна кодифікація підгалузей законодавства про соціальне забезпечення. Пенсійне законодавство України вже сьогодні має для цього всі передумови, оскільки є узагальнені закони “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, “Про пенсійне забезпечення” та бланкетні норми у спеціальному законодавстві щодо особливостей пенсійного забезпечення окремих категорій осіб, які побудовані за схожими моделями, що дозволяє з більшою вірогідністю об’єднати їх у єдиний кодифікований акт. З гострою та справедливою критикою І.О. Гуменюк виступила щодо проекту Пенсійного кодексу України (2014 р.)<sup>3</sup>.

До прихильників кодифікації соціально-забезпечувального законодавства, зокрема пенсійного можна віднести і Л.М. Князькову. Вчена зауважує, що сьогодні пенсійне забезпечення населення України ґрунтується на обтяженій і заплутаній законодавчій базі, деякі норми мають суто декларативний характер, немає механізмів запровадження окремих норм у життя. У результаті – не задовольняються основні особисті потреби громадян України. У законодавстві накопичилося чимало суперечностей, без подолання яких неможливим є подальший розвиток країни як соціально-справедливої держави. Щоб докорінно змінити ситуацію, потрібно систематизувати пенсійне законодавство. Необхідно провести порівняльний аналіз численних розрізнених актів пенсійного законодавства, узгодити їх, провести їхню юри-

---

<sup>1</sup> Сімутіна Я.В. Тенденції розвитку законодавства з пенсійного забезпечення та соціальна потреба його кодифікації. В кн. Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні: моногр. / Н.М. Хуторян, М.М. Шумило, М.П. Стадник та ін., Київ : Ін Юре, 2012. С. 106–123.

<sup>2</sup> Сімутіна Я.В. Актуальні проблеми кодифікації пенсійного законодавства України // Право України, 2012. № 6. С. 40–46.

<sup>3</sup> Гуменюк І.О. Особливості кодифікації пенсійного законодавства // Наукові записки Інституту законодавства при Верховній Раді України, 2014. № 5. С. 70–73.

дичну експертизу за допомогою єдиного кодифікованого акта пенсійного законодавства. Проект Пенсійного кодексу слід узгодити з бюджетним законодавством. Саме невідповідність обсягу фінансування соціальних видатків створює проблеми в реалізації пенсійного законодавства<sup>1</sup>. Раніше, у своєму дисертаційному дослідженні, вчена наголошувала, що, враховуючи чинну систему законодавства України, де використовується конструкція кодексів, необхідно прийняти Кодекс про соціальне забезпечення<sup>2</sup>.

Про необхідність кодифікації пенсійного законодавства України автор цієї розвідки також зазначав у висновках та рекомендаціях науково-практичного юридичного журналу “Право України” за 2012 рік № 6, де актуальною темою номеру було обрано “Пенсійне забезпечення в Україні та інших державах: актуальні проблеми”<sup>3</sup>, а також у висновках та рекомендаціях до назрілої теми “Наближення правової системи України до європейських стандартів: актуальні питання соціального захисту” цього ж журналу за 2016 р. № 8<sup>4</sup>.

Безумовно, ідея кодифікації в соціальній сфері не нова, можна продовжувати наводити позиції тих чи тих вчених, але основні аргументи кодифікації наведені. Поліфонія думок щодо кодифікації не була обмежена тільки науковим дискусіями, але і паралельно відбувалася в Парламенті. Так, починаючи з 2000 року, час від часу в Парламенті реєструвалися проекти кодексів. До архіву законопроектної роботи, хоча і невдалої, можна зарахувати, з одного боку, три проекти Соціального кодексу України № 6170 (2005 р.)<sup>5</sup>, який нараховував 714 статей, № 11061 (2012 р.)<sup>6</sup> – 484 статті, проект № 2311 (2013 р.)<sup>7</sup> – ідентичний проекту № 11061 і нараховував 484 статті, оскільки автором є той самий народний депутат; з іншого боку, два проекти Пенсійного кодексу № 5460/п (2000 р.)<sup>8</sup>, який нараховував 184 статті, № 4290а (2014 р.)<sup>9</sup> – 186 статей. Проекти структури цих кодексів додаються нижче. Усі ці проекти були відхилені з різних причин, але головною

---

<sup>1</sup> Князькова Л.М. Деякі питання систематизації пенсійного законодавства України / Проблеми кодифікації трудового законодавства України: тези доповідей учасників наукової конференції (Київ, 26 квітня 2017 р.), Київ: Прінт Сервіс, 2017. С. 241–244.

<sup>2</sup> Князькова Л.М. Правові питання забезпечення пенсіями за вислугу років працівників органів внутрішніх справ: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2001. С. 9, 18.

<sup>3</sup> Право України, 2012. № 6. С. 140–141.

<sup>4</sup> Право України, 2016. № 8. С. 72–73.

<sup>5</sup> Проект Соціального кодексу України № 6170 Available at [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2\\_5\\_1\\_J?ses=88&num\\_s=2&num=6170&date1=&date2=&name\\_zp=&out\\_type=&id=\(дата звернення: 20.02.2018 р.\)](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=88&num_s=2&num=6170&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id=(дата звернення: 20.02.2018 р.))

<sup>6</sup> Проект Соціального кодексу України № 11061 Available at [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF8J900A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF8J900A.html) (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>7</sup> Проект Соціального кодексу України № 2311. Available at [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JG1S700A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG1S700A.html) (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>8</sup> Проект Пенсійного кодексу України № 5460/п. Available at [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=8797](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8797) (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>9</sup> Проект Пенсійного кодексу України № 4290а. Available at [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51712](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51712) (дата звернення: 20.02.2018 р.)

було те, що їх розробниками були окремі народні депутати або їх групи, а не Міністерство соціальної політики України чи Пенсійний фонд України, що призвело до низького рівня проектів цих кодексів. Як показує досвід реалізованих кодексів, необхідно створювати кодифікаційну комісію, до якої увійшли б народні обранці, науковці, практики та ін. – це і є головною запорукою якісного проекту.

Досліджуючи питання форми пенсійного законодавства, можна стверджувати про наявність низки його проблем як зовнішнього (кодифіковане чи ні), так і внутрішнього (наявність колізій та прогалин) характеру.

Однією із головних проблем, з якою зіткнулося пенсійне законодавство та особливо правозастосовча практика, є криза джерел пенсійного забезпечення. Відсутність єдиного уніфікованого законодавчого акта, розпорошеність спеціальних видів пенсійного забезпечення (проте український законодавець вже скасовує норми, що передбачали спеціальне пенсійне забезпечення), значна кількість підзаконних актів Міністерства соціальної політики України, Пенсійного фонду України, практика Конституційного Суду України, Європейського суду з прав людини та узагальнення судової практики. Іншими словами, багаторічні, безсистемні, спорадичні, а інколи і політично вмотивовані зміни у сфері пенсійного забезпечення призвели до того, що розібратися у нетрях пенсійної системи, за винятком вузького кола фахівців, не можливо.

Відомий французький дослідник права професор правничого факультету університету Монпельє I (*Université Montpellier I*) Ремі Кабріак (*Remy Cabrillac*) виділяє чотири значні кризи права<sup>1</sup>.

Перша криза джерел права своїм корінням сягає часів античності (*йдеться про приватні кодифікації – автор М.Ш.*). Кодифікація едиктів, реалізована в II ст. великим юристом Сальвієм Юліаном, була реакцією на невпинне зростання кількості едиктних наказів (розпоряджень).

Другою була криза джерел, яка вразила системи релігійного (канонічного) права. Роль, місце, значення і сила канонічних норм за часів Середньовіччя окремого обґрунтування не потребує, оскільки церква була тогочасним своєрідним ідеологом, її норми автоматично ставали загальнообов'язковими правилами поведінки на території всіх католицьких держав Європи, незважаючи на державні кордони. Отже, умовно церкву можна вважати прообразом законодавчої гілки влади.

Третя криза джерел права стосувалася пізнього Середньовіччя. Коли знання звичаїв і, відповідно, доказування їх наявності перетворилося в надскладне завдання, приватні особи першими спрямували свої зусилля на подолання викликаної цією підставою кризи. Звичаєве право за своїм походженням є усним, тому такою стала його перша систематизація: в окремих країнах старійшина вчив право напам'ять і, за необхідності, читав

---

<sup>1</sup> Кабріак Р. Кодификация / Пер. с фр. Л.В. Головки. Москва: Статут, 2007. С. 116–121.

його вголос. Такий інститут “читців права” був, наприклад, поширений у скандинавських країнах. У подальшому систематизація звичаїв, яка охопила різні європейські держави, набула більш вираженого характеру і стала результатом насамперед приватної ініціативи практиків.

Четверта криза джерел права загалом та права соціального забезпечення зокрема охопила всю Європу, Україна не залишилась осторонь цієї загальної тенденції, хоча зі своїми особливостями. Якщо у країнах-членах Європейського Союзу криза джерел в основному пов’язана із активною законодавчою діяльністю таких загальноєвропейських наддержавних структур, як Європейська комісія, Європейський парламент та ін., коли виникає закономірна необхідність узгоджувати загальноєвропейські правові норми – так зване європейське право – з правовими нормами національного законодавства країн ЄС, то в Україні ця криза зумовлена зміною державного ладу 1991 року, що спричинило необхідність прийняття нових нормативно-правових актів у всіх галузях права, а з інтенсифікацією євроінтеграційних процесів у Україні – ще й адаптацію українського законодавства до *aqui communautaire*.

Згідно з відповіддю Апарату Верховної Ради України на інформаційний запит про доступ до публічної інформації від 2 серпня 2017 р. № 06/11-53 (181 570) у цілому: у 2014 р. Верховною Радою України було прийнято 242 законопроекти, у 2015 р. – 363, у 2016 р. – 224 та за перше півріччя 2017 року – 343 законопроекти. З числа прийнятих законопроектів у новій або оновленій редакції: у 2014 р. – 48 законів, у 2015 р. – 49, у 2016 р. – 19 законів та за перше півріччя – 17 законів. З числа прийнятих у цілому законопроектів такі, що вносять зміни та доповнення до чинних законів у 2014 р. – 176, 2015 р. – 256, 2016 року – 165 та за перше півріччя 2017 року – 81 закон. Як видно із цієї статистики, така активна законотворчість не завжди говорить про високий рівень якості прийнятих законів. Пенсійне законодавство також перебуває в значній динаміці, що зумовлено як економічними викликами, так і політико-популістичним фактором.

Тенденційним для законодавства загалом та того, що регулює пенсійні відносини, була впродовж 20 років його спеціалізація, що спрямована на врахування особливостей, специфіки та багатогранності суспільних відносин, урегулювання яких відбувається певним комплексом юридичних приписів та нормативних актів. Результатом такої спеціалізації була надмірна диференціація пенсійного забезпечення, поява нових правових механізмів регулювання цих суспільних відносин. До таких спеціалізованих законів належали: “Про державну службу”, “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”, “Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв’язку із реформуванням Збройних Сил України”, “Про прокуратуру”, “Про Службу безпеки України”, “Про дипломатичну службу”, “Про статус суддів”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про статус народного депутата”, “Про наукову та науково-технічну діяльність”, “Про пенсії за особливі заслуги пе-



ред Україною”, “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” – загалом понад 20 спеціальних законів. Така професійна диференціація за професіями фактично знищила першочергові підстави набуття права на спеціальну (пільгову) пенсію, розбалансувала пенсійну систему, нівелювала принцип доцільності, професійної непрацездатності та соціальної справедливості. Більшість із спецпенсій (VIP-пенсій) мали демонстративно-дискримінаційний характер щодо загального пенсійного забезпечення. Проте добігла до кінця епоха невиправданої та необґрунтованої диференціації у пенсійному забезпеченні: від 1 червня 2015 р. спецпенсії не призначаються (крім військовослужбовців, суддів і науковців), а пенсійною реформою 2017 року взагалі скасовується такий вид пенсій (окрім військовослужбовців), проте з подальшою їх виплатою для тих, кому вона була призначена до 1 червня 2015 р.

З позиції теорії права соціального забезпечення питання кодифікації неординарною підіймали такі російські вчені, як М.Л. Захаровим, Е.Г. Тучковою та В.Б. Савостьяновою, що не тільки підтримують кодифікацію пенсійного законодавства, але й напрацювали відповідний проект<sup>1</sup>.

Питання про кодифікацію пенсійного законодавства підіймалося також білоруськими вченими, серед яких Х.Т. Мелешко, вчена зазначає, що актуальність кодифікації законодавства про соціальне забезпечення не викликає сумнівів, проте вирішення цієї проблеми сьогодні видається складною, оскільки відсутня концепція регулювання відповідної сфери суспільних відносин. Доцільна поетапна систематизація джерел права по окремих видах соціального забезпечення. З метою усунення необґрунтованої диференціації і комплексного врегулювання системи відносин в пенсійному забезпеченні громадян необхідно розпочати кодифікацію і прийняття Пенсійного кодексу Республіки Білорусь<sup>2</sup>.

Проте ідея кодифікації пенсійного законодавства в Білорусі в наукових колах лунала і раніше, так Д.С. Тіс відстоює позицію, що недоцільно проводити кодифікацію пенсійного законодавства у складі єдиного Соціального кодексу Республіки Білорусь. Створення такого масивного нормативно-правового акта навряд чи можливо, хоча предметом його регулювання і є соціальні відносини, проте ці відносини не є однорідними за своїм змістом і специфічні в різних сферах. Логічно, що нормативний матеріал, відібраний для кодифікації, необхідно розподіляти за розділами щодо відповідних

---

<sup>1</sup> Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б. Пенсионный кодекс Российской Федерации. Проект Москва: Р. Валент, 2008. 176 с.; Проблемы общей части права социального обеспечения: монография / под общ. ред. Э.Г. Тучковой. Москва, 2017. 416 с.; Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. Москва. Проспект, 2013. 312 с.

<sup>2</sup> Мелешко Х.Т. Защита пенсионных прав граждан. В кн. Научные чтения памяти профессора В.И. Семенкова: сб. матер. Респ. науч.-практ. конф. с междунар. участием (Минск, 7 декабря 2017 р.): под ред. С.М. Сивец [и др.]. Минск: Четыре четверти, 2017. С. 430-431.

видів галузевих правовідносин. Однією з причин, чому кодифікація поки не здійснюється, це прийняття низки спеціальних законів, які регулюють спеціальне пенсійне забезпечення<sup>1</sup>.

Абсолютно слушно свого часу дав характеристику кількісній ознаці законодавства доктор права Ніколя Нітш (*Nicolas Nitsch*)<sup>2</sup>, назвавши таку ситуацію інфляцією законодавства; згодом цю ідею розвинув доктор права Пьотр Звіержиковський (*Piotr F. Zwierzykowski*)<sup>3</sup> на прикладі розвитку польського законодавства. Вважаємо, що саме інфляція пенсійного законодавства у сфері пенсійного забезпечення є однією із визначальних причин його кодифікації.

Інфляція соціально-забезпечувального та пенсійного законодавства призводить до хаосу в самій системі соціального захисту та до порушення прав громадян на соціальний захист загалом та права на пенсію зокрема. Систематизація цієї сфери правового регулювання є надважливою в умовах перманентної економічної кризи та нагальної необхідності здійснення ревізії соціальних прав.

Важливим для всебічного та всеохопного дослідження є питання форми соціального законодавства в інших країнах. У контексті цієї наукової розвідки цікавим є досвід іноземних держав у частині кодифікації цієї сфери.

Перша у світі кодифікація соціально-забезпечувального законодавства була здійснена у Німеччині. 1911 року була прийнята Постанова про імперське (державне) страхування, яке згодом отримало назву Соціального кодексу, цей документ був дуже об'ємним і нараховував шість книг, хоча *de jure* кодексом так і не називався. Треба зазначити також і те, що це була абсолютна систематизація всього соціального законодавства без винятку. Проте до кодифікації в сучасному її вигляді в Німеччині повернулися тільки у післявоєнний час. Спершу була сформульована концепція розвитку економіки, її ідеологом став німецький економіст та політик, професор економіки університету Мюнстера і Кельнського університету Альфред Мюллер-Армак (*Alfred Müller-Armack*), саме він у 1946 р. запровадив у науковий обіг термін "соціально-ринкова економіка". Суть концепції полягала у гармонійному поєднанні максимальної економічної ефективності та соціальної справедливості для всіх. Втілювати концепцію соціальної ринкової економіки взявся міністр економіки, а згодом і канцлер ФРН Людвіг Ерхард (*Ludwig Erhard*) через

---

<sup>1</sup> Тис Д.С. Пенсионный кодекс Республики Беларусь – оптимальный способ систематизации законодательства о пенсионном обеспечении // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки, 2012. № 13. С. 175–179.

<sup>2</sup> Nitsch N., L'inflation juridique et ses consequences // Archives de philosophie du droit (APD), 1982, T. 27. P. 167.

<sup>3</sup> Zwierzykowski P. L'inflation législative – quelques repères méthodologiques sur l'exemple de la législation polonaise (1944–2002) // Revue internationale de droit comparé. 2005. Vol. 57. № 3. pp. 735-765. URL: [http://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_2005\\_num\\_57\\_3\\_19374](http://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2005_num_57_3_19374) (дата звернення: 20.02.2018 р.)

максимальне стимулювання особистої ініціативи і колективної відповідальності. Як не парадоксально, але саме це має стати основою економічних реформ в Україні сьогодні.

1953 року в Німеччині створюється спеціалізований суд, що розглядав спори у сфері соціального забезпечення. Судова практика неабияк сприяла виявленню прогалин та колізій у соціальному законодавстві та підготувала емпіричну базу для проведення наступної, широкомасштабної реформи соціальної сфери. До речі, на важливості судової практики під час здійснення реформування пенсійного забезпечення ми вже наголошували<sup>1</sup>.

У 1969 році в Бундестазі напрацьовується концепція кодифікації всього соціально-забезпечувального законодавства, проте не як 1911 р., коли в одному акті зосереджено всі соціальні норми, а у формі Соціального кодексу (*Sozialgesetzbuch (SGB)*), який складається з книг, проте кожна із книг є своєрідним кодексом одного з інститутів соціального забезпечення, загалом кодекс налічує 12 книг, які в сумі нараховують 2 251 статтю, повна структура наводиться нижче. Книга I набрала чинності 1 січня 1976 року, Книга XII – 1 січня 2005 року, таким чином, кодифікація соціального законодавства Німеччини тривала 29 років. Окрім Соціального кодексу, існує ще низка законів, які мають або часткове відношення до права соціального забезпечення, або відтворюють особливості правового регулювання у тій чи іншій сфері. До таких нормативних актів належать закони “Про соціальний захист фермерів”, “Про розвиток індивідуальної освіти”, “Про допомогу батькам та батьківські відпустки”, “Про допомогу жертвам війни”, “Про профілактику і боротьбу з інфекційними захворюваннями”, “Про соціальне страхування самозайнятих митців та літераторів”, “Про медичне страхування фермерів”, “Про соціальний суд”, “Про нагляд над страховими компаніями”, “Про договір страхування” та ін.

Досліджуючи питання кодифікації соціального законодавства у Німеччині, не можна оминати увагою кілька дуже важливих аспектів. Так, професор кафедри соціального та цивільного права Єнського університету імені Фрідріха Шиллера (*Friedrich-Schiller-University Jena*) Ебергард Айхенгофер (*Eberhard Eichenhofer*) зазначає, що в сучасній конституції Німеччини (Основний закон) (1949 р.) спеціальний та послідовний каталог соціальних прав людини відсутній, при тому, що конституція Веймарської республіки 1919 року містила перелік соціальних прав. Лише окремі соціальні права гарантуються жінкам, матерям, дітям та інвалідам. Тому сьогодні у правовій думці Німеччини соціальні права не розглядаються як фундаментальні чи невід’ємні права людини. Це пов’язано, зокрема, з тим, що основний спектр соціальних прав визнаний міжнародними договорами. Отже, новачасна німецька доктрина права виходить з того, що основні права закріплені в конституції, а соціаль-

---

<sup>1</sup> Шумило М.М. Адміністративна юстиція у сфері пенсійного забезпечення: проблеми теорії // Судова апеляція, 2015. № 2 (39). С. 14-22.

них там немає, а отже, у науці є широкомасштабний консенсус, що соціальні права людини є категорією другорядної важливості<sup>1</sup>. Усе це красномовно говорить, що закріплене в конституції те чи те право не означає його реалізацію, і, навпаки, можна в конституції не закріплювати, але розвивати на рівні законів та підзаконних актів.

У цьому контексті важливо зазначити, що німецький підхід до кодифікації соціального законодавства переймає Естонія. З цього приводу професор Тартуського університету Гаабріель Тавітс зауважує, що Естонія почала реформувати своє соціальне законодавство п'ять років тому; ідея полягала в тому, щоб створити Соціальний кодекс за прикладом Німеччини. Першою частиною такого кодексу став Закон про загальну частину, яка набрала чинності разом із двома іншими законами: Закон про соціальне забезпечення та Закон про допомоги у зв'язку із втратою працездатності<sup>2</sup>.

На нашу думку, сам німецький Соціальний кодекс та підхід до його кодифікації видається найдосконалішим, про що буде ще детально сказано.

До одних із перших кодексів у соціальній сфері належить Кодекс про соціальне страхування Великого Герцогства Люксембург (*Code des assurances sociales du Grand-Duché de Luxembourg*), прийнятий 17.12.1925 року і який зі змінами та доповненнями є чинним і сьогодні. Щоправда, у 2008 р. відбулася зміна назви, і сьогодні він називається Кодекс соціального забезпечення Великого Герцогства Люксембург (*Code de la sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg*)<sup>3</sup>. Однак варто зазначити, що крім кодексу, який налічує 460 статей, паралельно функціонує також низка законів та регламентів у соціальній сфері. Таким чином, говорити про повну чи загальну кодифікацію всього соціально-забезпечувального законодавства у Герцогстві не можна. Структура кодексу подається нижче.

Не могла обійтися без кодифікації соціального законодавства і Французька Республіка, як країна з найбільшим досвідом кодифікації законодавства на європейському континенті. Кодекс соціального забезпечення Французької Республіки (*Code de la sécurité sociale*)<sup>4</sup> був прийнятий 1956 року, ще в часи

---

<sup>1</sup> Eichenhofer E. The right to social security in the German constitution / The right to social security in the constitutions of the world: broadening the moral and legal space for social justice. An ILO (International Labour organization) Global Study, Volume 1 : Europe. The right to social security in the Constitutions of Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Estonia, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Netherlands, Poland, Romania, Russian Federation, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Ukraine, United Kingdom / General Editor Alexandre Egorov, Volume Editor Marcin Wujczyk. – International Labour Office. – Geneva: ILO, 2016. P. 72–74.

<sup>2</sup> Tavits G. Reform of social security law: why do we need general part in social security legislation? / Правова реформа: концепція, мета, впровадження. Зб. наук. праць. Матер. VIII міжнар.наук.-практ.конф.(Київ,23лист.2017р.) / за заг. ред. Н.М. Пархоменко, М.М. Шумила. Київ: Ніка-Центр, 2017. С. 384–387.

<sup>3</sup> Code de la sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg URL: [http://www.mss.public.lu/publications/code\\_securite\\_sociale/css\\_2017.pdf](http://www.mss.public.lu/publications/code_securite_sociale/css_2017.pdf) (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>4</sup> Code de la sécurité sociale. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=9F>

Четвертої республіки, але зі змінами та доповненнями є чинним і сьогодні і налічує 951 статтю, структура кодексу наведеться нижче. Як і в Люксембурзі, Кодекс соціального забезпечення не охоплює виключно всю сферу соціального захисту і, крім кодексу, паралельно функціонують закони та регламенти.

Серед країн-членів Європейського Союзу кодифікацію здійснила Болгарія, проте варто наголосити, що це відбулося до вступу в 2007 р. до ЄС. Як слушно зауважує професор міжнародного приватного права Інституту правових досліджень Академії наук Болгарії Пламенка Маркова, Болгарія – це одна із перших країн Європи, яка включила право на соціальний захист до своєї конституції у середині ХХ ст., а саме в 1947 р.<sup>1</sup> У 1999 р. у Болгарії прийнятий Кодекс обов'язкового громадського страхування, проте у 2003 р. він перейменований у Кодекс соціального страхування<sup>2</sup> (Кодекс за соціально осигурюване) і нараховує 355 статей (його структура наведена нижче). Крім цього, у Болгарії 2006 року прийнятий Податково-страховий процесуальний кодекс (Даньчно-осигурителен процесуален кодекс)<sup>3</sup>, який визначає правне регулювання сплати, акумулювання та контролю за обов'язковими соціальними страховими внесками.

Незважаючи на наявність у соціальному забезпеченні двох кодексів, болгарська дослідниця, професор Софійського університету ім. Св. Климента Охридського Красіміра Средкова зазначає, що болгарське право соціального забезпечення не повністю кодифіковане. Однією із причин такого висновку є те, що кодекс не включив медичне страхування, а також те, що кодекс не охопив всі суспільні відносини в соціальній сфері. Існує низка соціально-забезпечувальних відносин, що регулюються іншими законами і правилами, а деякі з цих відносин ще потребують свого належного врегулювання<sup>4</sup>, хоча вчена наголошує на тому, що основним нормативно-правовим актом чинного законодавства про пенсійне страхування є Кодекс. Він закріпив загальні положення про пенсії та специфічні передумови для отримання права

---

C70545CB6740A7FE1BA1D6F0F1A4C2.tpdila12v\_3?cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=2220222 (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>1</sup> Markova P. Social security as a constitutional right in Bulgaria / The right to social security in the constitutions of the world: broadening the moral and legal space for social justice. An ILO (International labour organization) Global Study, Volume 1 : Europe. The right to social security in the Constitutions of Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Estonia, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Netherlands, Poland, Romania, Russian Federation, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Ukraine, United Kingdom / General Editor Alexandre Egorov, Volume Editor Marcin Wujczyk. – International Labour Office. Geneva: ILO, 2016. P. 20.

<sup>2</sup> Кодекс за социално осигуряване. URL: <http://www.nssi.bg/legislationbg/codes/100-kso> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Даньчно-осигурителен процесуален кодекс. URL: <http://lex.bg/laws/ldoc/2135514513> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>4</sup> Средкова К. Осигурително право: учеб. 5-то прераб. и доп. София: Сиби, 2016. С. 85.

і визначення розміру окремих видів пенсії<sup>1</sup>. Крім цього, вчена також вказує на те, що до правового регулювання у сфері додаткового (обов'язкового і добровільного) пенсійного страхування поряд із безліччю підзаконних нормативно правових актів правова регламентація доповнюється і правилами відповідних пенсійних страхових товариств (фондів)<sup>2</sup>. Як видно з позиції поважної вченої, вона виступає за загальну і масштабну кодифікацію, проте такий підхід і розуміння кодифікаційного процесу не скасовує наявності кодифікованого акта в країні.

На пострадянському просторі кодексом у сфері соціального забезпечення може похвалитися тільки Туркменистан, де 17.03.2007 року був прийнятий Кодекс Туркменистану "Про соціальне забезпечення"<sup>3</sup>, який нараховує 40 глав і 187 статей, хоча за своїм змістом він більше нагадує пенсійний кодекс (його структура наведена нижче).

Кодифікація законодавства в соціальній сфері наслідували майже всі колишні колонії Французької Республіки на африканському континенті. Так, кодекси соціального страхування прийняті у Республіці Бенін<sup>4</sup> (2003) – налічують 149 статей, Буркіна-Фасо<sup>5</sup> (2006) – 131 статтю, Республіці Бурунді<sup>6</sup> (1999) – 111 статей, Республіці Габон<sup>7</sup> (1975) – 109 статей, Республіці Гвінея<sup>8</sup> (1994) – 195 статей, Республіці Конго<sup>9</sup> (1986) – 198 статей, Республіці Кот-д'Івуар<sup>10</sup> (1999) – 176 статей, Республіці Мадагаскар<sup>11</sup> (1995) налічує тільки 13 статей і є радше визначенням принципів соціального забезпечення, ніж нормативно-правовим актом, Республіці Малі<sup>12</sup> (1999) налічує 245 статей,

<sup>1</sup> Средкова К. Система пенсійного страхування Болгарії // Право України, 2012. № 6. С. 126–133.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Кодекс Туркменистана «О социальном обеспечении» от 17.03.2007 г. № 98. URL: [http://mlsp.gov.tm/page\\_tdtum/r\\_law2.html](http://mlsp.gov.tm/page_tdtum/r_law2.html) (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>4</sup> Code de sécurité sociale en République du Bénin. URL: <http://droit-afrique.com/upload/doc/benin/Benin-Code-securite-sociale-2003-MAJ-2007.pdf> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>5</sup> Code de sécurité sociale en Burkina Faso URL: <http://droit-afrique.com/upload/doc/burkina/Burkina-Code-securite-sociale-2006.pdf> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>6</sup> Code de sécurité sociale en République du Burundi. URL: <http://droit-afrique.com/upload/doc/burundi/Burundi-Code-1999-securite-sociale.pdf> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>7</sup> Code de Sécurité sociale en République du Gabon. URL: <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1050/code-securite-sociale.pdf>. (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>8</sup> Code de sécurité sociale en République du Guinée. URL: <http://droit-afrique.com/upload/doc/guinee/Guinee-Code-1994-securite-sociale-partie-regelementaire.pdf>. (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>9</sup> Code de sécurité sociale en République du Congo. URL: <http://droit-afrique.com/upload/doc/congo/Congo-Code-1986-securite-sociale.pdf> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>10</sup> Code de prevoyance sociale en République du Côte d'Ivoire URL: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/57048/46776/F-1168289650/CIV-57048.pdf>. (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>11</sup> Code de protection sociale en République du Madagascar. URL: <http://droit-afrique.com/upload/doc/madagascar/Madagascar-Loi-1994-26-protection-sociale.pdf>. (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>12</sup> Code de prévoyance sociale en République du Mali. URL: <http://www.droit-afrique.com/uploads/Mali-Code-prevoyance-sociale-1999-MAJ-2006.pdf>. (дата звернення: 20.02.2018 р.)

Республіці Сенегал<sup>1</sup> (1973) – 182 статті, Республіці Того<sup>2</sup> (2011) – 108 статей, Республіці Туніс<sup>3</sup> (1994) – 107 статей.

Таким чином, можемо зробити висновок, що кодифікація законодавства – це радше данина традиції правотворчості, ніж найвище досягнення форми законодавства. Сьогодні в країнах романо-германської системи права налічується 17 кодексів у сфері соціального забезпечення та один кодекс-міжнародний акт – Європейський кодекс соціального забезпечення. Крім цього, наявність соціального законодавства у формі кодексу в жодному разі не призводить до високого рівня соціального загалом чи пенсійного зокрема рівня матеріального забезпечення чи соціального захисту. Кодифікація притаманна як країнам із ринковою економікою та сталими правовими традиціями, так і країнам, що розвиваються і де ще зарано говорити про демократичні традиції. Крім цього, соціальний захист та пенсійне забезпечення, на чому вже неодноразово наголошувалося, – категорії економічні, а не правові<sup>4</sup>. Завдяки використанню компаративістичного методу вдалося наочно продемонструвати, що прямої чи опосередкованої залежності між рівнем соціального захисту та кодифікацією законодавства немає.

Отже, до питання кодифікації законодавства необхідно підходити насамперед із позиції, чи є в ній об'єктивна необхідність. Як уже наголошувалося, українська система соціального законодавства переживає безпрецедентну кризу джерел. Вона викликана цілою низкою факторів, серед яких – остаточне відмирання радянських актів та радянського світогляду парламентарів та, відповідно, оновлення законодавства, хаотичне та спорадичне нормотворення, адаптація та гармонізація до європейських стандартів, політичні маніпуляції та прояви популізму, інфляція законодавства, прогалини та колізії, які призвели до неправильного застосування законодавчих норм, і, як наслідок, значну частину адміністративних справ складають саме спори у сфері соціального захисту.

На жаль, як видно на досвіді реформування соціальної сфери, для проведення кодифікації ще немає політичної на це волі. Кодекс і далі сприймається як щось сакральне, а не як *primus inter pares*. Соціальне, а зокрема пенсійне законодавство й далі реформується не прийняттям нових законів чи кодифікацією, а шляхом внесення змін та доповнень одним законом у 10 або 20 інших. Під час кодифікації необхідно завершити пенсійну реформу

---

<sup>1</sup> Code de sécurité sociale en République du Sénégal. URL: <http://droit-afrique.com/upload/doc/senegal/Senegal-Code-1973-securite-sociale-MAJ-1997.pdf>. (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Code de sécurité sociale au Togo. URL: <http://droit-afrique.com/upload/doc/togo/Togo-Code-2011-securite-sociale.pdf> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Code de sécurité sociale en République du Tunis. URL: <http://www.imacaudit.com/docs/Documentation%20sociale/Tunisie%20-%20Recueil%20de%20textes%20relatifs%20à%20la%20Securite%20Sociale.pdf> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>4</sup> Шумило М.М. Соціально-економічні фактори як передумова виникнення пенсійної системи // Вісник Львівського університету. Серія юридична, 2014. № 59. С. 299–304.

в Україні, оскільки так звані реформи 1991, 2003, 2011, 2015 та 2017 рр. не можна назвати завершеними. Вони тільки частково реформували окремі аспекти пенсійного забезпечення; це були етапи єдиної, багаторічної пенсійної реформи, що розтягнулася більше ніж на 20 років, вершиною якої має стати Пенсійний кодекс України. На нашу думку, реформування пенсійного забезпечення має проходити із залученням широкого кола фахівців у сфері права, економіки, демографії тощо, зокрема юристів-науковців, економістів-практиків та представників громадянського суспільства. Потрібно напрацювати концепцію реформування пенсійного законодавства України, очевидною є необхідність його систематизації. Єдиним виходом із ситуації, що склалася, може бути прийняття Пенсійного кодексу України – єдиного, консолідованого нормативно-правового акта, що об'єднає всі три рівні пенсійної системи України, спеціальне пенсійне забезпечення, а також питання сплати єдиного соціального внеску, призначення, виплату та перерахунків пенсій.

На нашу думку, кодифікація соціальної сфери навряд чи вбереже соціальне законодавство від надмірної динамічності, проте його систематизує. Головною функцією майбутнього кодексу має бути доступність і однозначність у тлумаченні для громадян. Соціальна сфера зачіпає людину від її народження до смерті, а отже – це один із тих видів законодавства, який найчастіше та найбільше затребуваний громадянами. Він має бути доступним і систематизованим. Безумовно, що кодифікація не зможе підвищити рівень соціального захисту, оскільки останній залежить від економічного розвитку держави, проте може дозволити провести ревізію соціальної сфери<sup>1</sup>. Йдеться про те, що в часи стрімкого розвитку суспільства, переходу від патерналістичної моделі держави до неопатерналістичної, необхідно змінювати наукові підходи до розуміння соціальних прав, відмовитися від їх абсолютизації. Саме тому поділ соціальних прав на статичні та динамічні видається найбільш раціональним. Статичні права непорушні та не можуть бути скасовані, як і не може бути звужений їх обсяг та зміст, вони гарантують людині мінімальний рівень життя. Динамічні права, їх запровадження, скасування, звуження чи розширення їх змісту безпосередньо залежить від фінансових можливостей держави. Їх відсутність не впливає на гарантування життєдіяльності особи, проте їхня наявність покращує рівень соціальної захищеності громадян.

Незважаючи на проведену в жовтні 2017 року чергову пенсійну реформу, не всі інститути пенсійного законодавства зазнали реформування, серед них – вирішення проблеми професійних пенсій (Список 1 та Список 2), необхідність прийняття нової редакції закону про пенсійне забезпечення

---

<sup>1</sup> Шумило М.М. Динамічні та статичні соціальні права у контексті зміни парадигми соціального захисту в Україні // Часопис Хмельницького університету управління та права “Університетські наукові записки”, 2016. № 3(59). С. 291–300; Його ж. Ревізія непорушності соціальних прав / Соціально-економічні та правові підстави вдосконалення трудового законодавства на сучасному етапі: Матер. міжнар. наук.-практ. конфер., Хмельницький, 2016. С. 342–345.



військовослужбовців, а також розроблення організаційно-правових засад функціонування накопичувального рівня пенсійної системи. На нашу думку, це є достатньою підставою, щоб знову піднімати питання про кодифікацію пенсійного законодавства.

Основним висновком цієї наукової розвідки є те, що законодавство у соціальній сфері потребує кодифікації. Розглянувши досвід провідних країн, які таку кодифікацію здійснили, можна обрати оптимальну модель і для України. Будучи прихильником кодифікації пенсійного законодавства, автор ніколи не нехтував ідеями щодо кодифікації соціально-забезпечувального законодавства загалом (без пенсійного). На нашу думку, найкращим досвідом для запозичення є реформування соціальної сфери у Німеччині. Варто також уважно вивчати досвід кодифікації соціального законодавства в Естонії та її організаційні процедури. Отже, на нашу думку, необхідно кодифікувати все соціальне забезпечення, але не в одному акті, як це пропонували українські законодавці чи деякі автори, а у формі *codex magnum*, який складатиметься з окремих кодексів-книг, зокрема Пенсійного кодексу. Сьогодні можна говорити, що основою книги 1 такого великого кодексу може стати Закон України “Основи законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування”<sup>1</sup> від 14.01.1998 р. № 16 із передбаченням змін та доповнень, що враховують сучасні виклики і тенденції. Книгою-кодексом 2, без сумніву, може стати Пенсійний кодекс, для чого також є всі підстави. Такі книги мають регулювати коло суспільних відносин у конкретному інституті права соціального забезпечення (соціальні послуги, допомоги, пільги, компенсації тощо). На нашу думку, під час кодифікації необхідно виходити не від організаційно-правових форм, не від суб’єктного складу, а від об’єкту соціального забезпечення, його виду (пенсія (незалежно від рівня): соціальна послуга, соціальна допомога, соціальна виплата тощо).

## ДОДАТОК 1

### СТРУКТУРА ПРОЕКТІВ КОДЕКСІВ У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

#### Проект Кодексу УРСР про соціальне забезпечення (1929)<sup>2</sup>

Розділ 1. Загальні принципи.

Розділ 2. Коло осіб, які мають право на соціальне забезпечення.

Розділ 3. Види і форми соціального забезпечення.

Розділ 4. Порядок надання соціального забезпечення.

---

<sup>1</sup> Основи законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від 14.01.1998 № 16 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/16/98-вр> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Усенко І.Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР: монография. – Киев: Наук. думка, 1989. – С. 98.

Розділ 5 Кошти на соціальне забезпечення.

Розділ 6. Суспільна взаємодопомога та допомога.

**Проект Соціального кодексу України реєстр. № 6170 (2005)<sup>1</sup>**

Книга 1. Загальні положення.

Розділ I. Основні положення.

Розділ II. Основні соціальні права громадян в сфері соціального захисту.

Розділ III. Види соціального захисту.

Розділ IV. Основні форми соціального захисту.

Розділ V. Державні соціальні стандарти і нормативи та державні соціальні гарантії.

РОЗДІЛ VI. Соціальне обслуговування.

Книга 2. Системи забезпечення соціального захисту.

Розділ VII. Організаційно-правові системи соціального захисту.

Розділ VIII. Соціальне страхування.

Розділ IX. Соціальна допомога.

Розділ X. Соціальні служби та заклади.

Розділ XI. Благодійництво, спонсорство та меценатство в сфері соціального захисту.

Розділ XII. Державні та громадські програми і заходи в сфері соціального захисту.

Розділ XIII. Міжнародне співробітництво в соціальній сфері.

Розділ XIV. Відповідальність за порушення права на соціальний захист.

Книга 3. Особливості надання окремих видів та форм соціального захисту.

Розділ XV. Соціальний захист у зв'язку із хворобою.

Розділ XVI. Соціальний захист внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання.

Розділ XVII. Соціальний захист у разі безробіття.

Розділ XVIII. Соціальний захист у разі досягнення визначеного віку та виходу на пенсію.

Розділ XIX. Соціальний захист у зв'язку з інвалідністю.

Розділ XX. Соціальний захист сім'ї.

Книга 4. Особливості соціального забезпечення різних соціальних груп та категорій населення

Розділ XXI. Соціальне забезпечення осіб похилого віку, ветеранів праці.

Розділ XXII. Соціальне забезпечення ветеранів війни.

Розділ XXIII. Соціальний захист ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ та деяких інших осіб.

---

<sup>1</sup> Проект Соціального кодексу України № 6170 Available at [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/web2/webproc2\\_5\\_1\\_1?ses=88&num\\_s=2&num=6170&date1=&date2=&name\\_zp=&out\\_type=&id=](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/web2/webproc2_5_1_1?ses=88&num_s=2&num=6170&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id=) (most recently accessed on 20.07.2017)

Розділ XXIV. Соціальне забезпечення хворих на небезпечні хвороби.

Розділ XXV. Соціальне забезпечення осіб, які постраждали внаслідок чорнобильської та інших екологічних катастроф.

Розділ XXVI. Соціальний захист дітей та молоді.

Розділ XXVII. Соціальний захист біженців та жертв політичних репресій.

Розділ XXVIII. Прикінцеві положення.

## **Проект Соціального кодексу України реєстр. № 11061 (2012)<sup>1</sup>**

### **ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА**

Розділ I. Загальні положення.

Розділ II. Державні соціальні стандарти, нормативи та гарантії.

Розділ III. Соціальне обслуговування.

Розділ IV. Основи загальнообов'язкового державного соціального страхування.

### **СПЕЦІАЛЬНА ЧАСТИНА**

Розділ V. Соціальний захист у зв'язку із хворобою.

Розділ VI. Соціальний захист у разі безробіття.

Розділ VII. Соціальний захист у разі досягнення визначеного віку та вислуги років.

Розділ VIII. Порядок визначення заробітної плати (доходу) для обчислення пенсії у солідарній системі. Призначення, перерахунок та виплата пенсії.

Розділ IX. Пенсійні виплати за рахунок коштів накопичувальної системи пенсійного страхування.

Розділ X. Пенсії за віком у солідарній системі.

Розділ XI. Пенсія у зв'язку з втратою годувальника в солідарній системі.

Розділ XII. Пенсії за вислугу років.

Розділ XIII. Державні системи пенсійного забезпечення для окремих громадян.

Розділ XIV. Соціальний захист у разі досягнення визначеного віку та вислуги років.

Розділ XV. Соціальний захист у зв'язку з інвалідністю.

Розділ XVI. Соціальна допомога за визначеним ступенем нужденності.

Розділ XVII. Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді.

Розділ XVIII. Соціальне забезпечення осіб похилого віку, ветеранів праці.

Розділ XIX. Соціальне забезпечення хворих на небезпечні хвороби.

Розділ XX. Соціальне забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської та інших екологічних катастроф.

Розділ XXI. Соціальний захист біженців та жертв політичних репресій.

Розділ XXII. Прикінцеві положення.

---

<sup>1</sup> Проект Соціального кодексу України № 11061 Available at [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF8J900A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF8J900A.html) (most recently accessed on 20.07.2017)

## **Проект Соціального кодексу України реєстр. №2311 (2013)<sup>1</sup>**

*(NOTA BENE! Структура цього проекту кодексу ідентична проекту №2311 (2012))*

### **ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА**

Розділ I. Загальні положення.

Розділ II. Державні соціальні стандарти, нормативи та гарантії.

Розділ III. Соціальне обслуговування.

Розділ IV. Основи загальнообов'язкового державного соціального страхування.

### **СПЕЦІАЛЬНА ЧАСТИНА**

Розділ V. Соціальний захист у зв'язку із хворобою.

Розділ VI. Соціальний захист у разі безробіття.

Розділ VII. Соціальний захист у разі досягнення визначеного віку та вислуги років.

Розділ VIII. Порядок визначення заробітної плати (доходу) для обчислення пенсії у солідарній системі. Призначення, перерахунок та виплата пенсії.

Розділ IX. Пенсійні виплати за рахунок коштів накопичувальної системи пенсійного страхування.

Розділ X. Пенсії за віком у солідарній системі.

Розділ XI. Пенсія у зв'язку з втратою годувальника в солідарній системі.

Розділ XII. Пенсії за вислугу років.

Розділ XIII. Державні системи пенсійного забезпечення для окремих громадян.

Розділ XIV. Соціальний захист у разі досягнення визначеного віку та вислуги років.

Розділ XV. Соціальний захист у зв'язку з інвалідністю.

Розділ XVI. Соціальна допомога за визначеним ступенем нужденності.

Розділ XVII. Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді.

Розділ XVIII. Соціальне забезпечення осіб похилого віку, ветеранів праці.

Розділ XIX. Соціальне забезпечення хворих на небезпечні хвороби.

Розділ XX. Соціальне забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської та інших екологічних катастроф.

Розділ XXI. Соціальний захист біженців та жертв політичних репресій.

Розділ XXII. Прикінцеві положення.

---

<sup>1</sup> Проект Соціального кодексу України № 2311. Available at [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JG1S700A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG1S700A.html) (most recently accessed on 20.07.2017)

## **Проект Пенсійного кодексу України реєстр. № 5460/п (2000 р.)<sup>1</sup>**

Розділ I. Загальний.

Розділ II. Збір на обов'язкове пенсійне забезпечення.

Розділ III. Пенсії за віком.

Розділ IV. Пенсії по інвалідності.

Розділ V. Пенсії в разі втрати годувальника.

Розділ VI. Пенсія за вислугу років.

Розділ VII. Соціальні пенсії.

Розділ VIII. Обчислення стажу роботи для призначення трудових пенсій.

Розділ IX. Обчислення, призначення, виплата та перерахунок пенсій.

## **Проект Пенсійного кодексу України реєстр. № 4290а (2014 р.)<sup>2</sup>**

Розділ I. Загальні положення.

Розділ II. Страховий стаж у солідарній системі.

Розділ III. Пенсії за віком у солідарній системі.

Розділ IV. Пенсії по інвалідності в солідарній системі.

Розділ V. Пенсія у зв'язку з втратою годувальника в солідарній системі.

Розділ VI. Особливості пенсійного забезпечення деяких категорій осіб.

Розділ VII. Особливості пенсійного забезпечення осіб, звільнених з військової служби та деяких інших категорій осіб.

Розділ VIII. Порядок визначення заробітної плати (доходу) для обчислення пенсії у солідарній системі. Призначення, перерахунок та виплата пенсії.

Розділ IX. Пенсійні виплати за рахунок коштів накопичувальної системи пенсійного страхування.

Розділ X. Організація і порядок здійснення управління в солідарній системі.

Розділ XI. Кошти пенсійного фонду.

Розділ XII. Суб'єкти накопичувальної системи пенсійного страхування.

Розділ XIII. Зберігання пенсійних активів накопичувального фонду.

Розділ XIV. Державне регулювання та нагляд у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Розділ XV. Порядок оскарження дій страхувальників та виконавчих органів пенсійного фонду.

Розділ XVI. Відповідальність у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Розділ XVII. Прикінцеві положення.

---

<sup>1</sup> Проект Пенсійного кодексу України № 5460/п. Available at [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=8797](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8797) (most recently accessed on 20.07.2017)

<sup>2</sup> Проект Пенсійного кодексу України № 4290а. Available at [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51712](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51712) (most recently accessed on 20.07.2017)

## **Проект структури Кодексу загальнообов'язкове державне соціальне страхування (авторка В.В. Андріїв, 2011 р.)<sup>1</sup>**

Розділ 1. Загальні положення.

Розділ 2. Управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням.

Розділ 3. Управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням.

Розділ 4. Види загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Розділ 5. Нагляд у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Розділ 6. Відповідальність суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

## **Проект структури Кодексу України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (авторка О.В. Москаленко, 2012)<sup>2</sup>**

Книга 1. Загальні положення.

Книга 2. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.

Частина 1. Солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Частина 2. Накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного забезпечення.

Книга 3. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням.

Книга 4. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття.

Книга 5. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, що спричинило втрату працездатності.

Книга 6. Загальнообов'язкове державне медичне страхування.

## **Проект структури Пенсійного кодексу України (авторка О.В. Тищенко, 2014 р.)<sup>3</sup>**

Глава 1. Загальні положення.

Глава 2. Солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

---

<sup>1</sup> Правовідносини із загальнообов'язкового державного соціального страхування: теоретичний аспект: моногр. / В.В. Андріїв, О.В. Москаленко, С.М. Прилипка, О.М. Ярошенко. – Харків: ФІНН, 2011. – С. 63-65.

<sup>2</sup> Москаленко О.В. Основні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування в умовах ринкової економіки, Харків: Юрайт, 2012. – С. 352-354.

<sup>3</sup> Тищенко О.В. Право соціального забезпечення України: теоретичні та практичні проблеми формування і розвитку галузі: монографія, Київ: Прінт-Сервіс, 2014. – С. 390-393.

Глава 3. Накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Глава 4. Спеціальні пенсії.

Глава 5. Недержавне пенсійне забезпечення.

Глава 6. Державний контроль та нагляд у сфері пенсійного забезпечення.

**Проект структури Кодексу соціального забезпечення  
(авторка О.Л. Кучма, 2016 р.)<sup>1</sup>**

Книга 1. Загальна частина.

Книга 2. Соціальне страхування.

Книга 3. Нестрахове соціальне забезпечення.

Книга 4. Прикінцеві та перехідні положення.

**ДОДАТОК 2**

**КОДЕКСИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
(порівняльний аспект)**

**Європейський кодекс соціального забезпечення  
(*European Code of Social Security*) (1964)<sup>2</sup>**

*(Nota Bene! Правопис подано у формі офіційного перекладу)*

Частина 1. Загальні положення.

Частина 2. Медична допомога.

Частина 3. Допомога по хворобі.

Частина 4. Допомога по безробіттю.

Частина 5. Допомога по старості.

Частина 6. Допомога в разі виробничої травми.

Частина 7. Допомога сім'ям з дітьми.

Частина 8. Допомога по вагітності та родам.

Частина 9. Допомога по інвалідності.

Частина 10. Допомога в разі смерті годувальника.

Частина 11. Норми, яким мають відповідати періодичні грошові виплати.

Частина 12. Загальні положення.

Частина 13. Інші положення.

Частина 14. Заключні положення.

---

<sup>1</sup> Кучма О.Л. Проблеми теорії та нормативно-правового регулювання соціального страхування в Україні: моногр. – Київ: Освіта України, 2016. – С. 335-336, 352.

<sup>2</sup> Європейський кодекс соціального забезпечення URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_329](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_329) (дата звернення: 01.07.2017)

### **Кодекс соціального забезпечення**

#### **Великого Герцогства Люксембург**

**(Code de la sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg) (1925)<sup>1</sup>**

Книга 1. Страхування на випадок материнства

Книга 2. Страхування від нещасних випадків.

Книга 3. Пенсійне страхування.

Книга 4. Допомоги сім'ям і грошеве забезпечення відпусток батькам

Книга 5. Страхування осіб, які потребують догляду .

Книга 6. Загальні положення.

### **Кодекс соціального забезпечення Франції**

**(Code de la sécurité sociale) (1956) <sup>2</sup>**

Книга 1. Загальні положення.

Книга 2. Організаційні засади загальної системи, профілактична діяльність, охорона здоров'я та соціальні каси.

Книга 3. Положення щодо соціального страхування різних категорій осіб в межах загальної системи.

Книга 4. Нещасні випадки та професійні захворювання.

Книга 5. Допомога сім'ї та інші види допомог.

Книга 6. Правовий режим для самозайнятих осіб.

Книга 7. Інші правові режими.

Книга 8. Допомоги для людей похилого віку, допомоги для інвалідів, соціальне житло, допомога по догляду за дитиною.

Книга 9. Положення щодо додаткового соціального захисту працівників.

### **Соціальний кодекс Німеччини**

**(Sozialgesetzbuch (SGB) (1979-2005)<sup>3</sup>**

Книга I. Загальний розділ.

Книга II. Основи захисту осіб, які шукають роботу.

Книга III. Сприяння зайнятості.

Книга IV. Загальні правила соціального страхування.

Книга V. Державне медичне страхування.

Книга VI. Державне пенсійне страхування.

Книга VII. Державне страхування від нещасних випадків.

Книга VIII. Соціальний захист дітей та молоді.

Книга IX. Реабілітація та інтеграція осіб з інвалідністю.

---

<sup>1</sup> Code de la sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg URL: [http://www.mss.public.lu/publications/code\\_securite\\_sociale/css\\_2017.pdf](http://www.mss.public.lu/publications/code_securite_sociale/css_2017.pdf) (дата звернення: 01.07.2017)

<sup>2</sup> Code de la sécurité sociale. URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=9FC70545CB6740A7FE1BA1D6F0F1A4C2.tpdila12v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=22220222](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=9FC70545CB6740A7FE1BA1D6F0F1A4C2.tpdila12v_3?cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=22220222) (дата звернення: 01.07.2017)

<sup>3</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) URL: <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de> (дата звернення: 01.07.2017)



Книга X. Адміністративні процедури та захист персональних даних.  
Книга XI. Страхування у сфері надання соціальних послуг.  
Книга XII. Соціальна допомога.

**Кодекс соціального страхування Болгарії**  
**(Кодекс за соціально осигуряване)** (1999-2003)<sup>1</sup>

Частина 1. Державне суспільне страхування.

Глава 1. Загальні положення.

Глава 2. Фінансовий устрій.

Глава 3. Управління.

Глава 4. Виплати.

Глава 5. Страхування від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання.

Глава 6. Обов'язкове пенсійне страхування.

Глава 7. Контроль.

Глава 8. Спори.

Частина 2. Додаткове соціальне страхування.

Доля 1. Товариства додаткового соціального страхування.

Доля 2. Додаткове обов'язкове пенсійне страхування.

Доля 3. Додаткове добровільне пенсійне страхування.

Доля 4. Додаткове добровільне страхування від безробіття чи/або на професійну кваліфікацію.

Доля 5. Зміна, припинення і неспроможність товариств і фондів додаткового соціального страхування.

Перехідні і кінцеві положення.

**Кодекс Туркменістану про соціальний захист населення (2007)<sup>2</sup>**

Розділ 1. Загальні положення.

Розділ 2. Пенсійне забезпечення.

Розділ 3. Державні допомоги.

Розділ 4. Соціальне обслуговування громадян.

Розділ 5. Статус ветеранів.

Розділ 6. Соціальна захищеність ветеранів та інвалідів.

Розділ 7. Облік та звітність.

---

<sup>1</sup> Кодекс за социално осигуряване. URL: <http://www.nssi.bg/legislationbg/codes/100-kso> (дата звернення: 01.07.2017).

<sup>2</sup> Кодекс Туркменистана «О социальном обеспечении» от 17.03.2007 г. № 98. URL: [http://mlsp.gov.tm/page\\_tdtum/r\\_law2.html](http://mlsp.gov.tm/page_tdtum/r_law2.html) (дата звернення: 01.07.2017)

### III.II Роль поділу праці у розвитку пенсійних систем та перспективні напрями пенсійної реформи в Україні

Нині пенсії є одним з найпоширеніших видів соціального захисту як за географією країн світу, так і за рівнем охоплення населення та масштабами фінансових потоків. Проте історія пенсій саме як виду соціального захисту не така й давня, пенсійні програми масового характеру почали впроваджуватися наприкінці XIX – на початку XX ст. В українській фаховій літературі їхню появу зазвичай пов'язують з кардинальними соціально-економічними перетвореннями того часу: промисловим переворотом, становленням ринкової економіки, структуруванням класового суспільства, демографічним переходом, і такими похідними від них явищами, як індустріалізація, укрупнення виробництва, соціальне та матеріальне розшарування, зміцнення робітничого руху, урбанізація, трансформація сім'ї тощо<sup>1234</sup>. При цьому залишається поза увагою, що зазначені зміни мають спільне джерело формування, – це якісно нова інтенсивність поділу праці, що не лише викликала необхідність, а й зробила можливим масове впровадження пенсій. Дослідження чинників та передумов розвитку пенсійних систем у контексті прогресуючого поділу праці дає змогу глибше розкрити закономірності цього загальноісторичного процесу та його особливості в Україні.

**Загальноісторичний контекст.** За висловом французького історика Ф. Броделя, до XVIII ст. за укладом матеріального життя світ ще являв собою одну велику селянську країну, де 80–90 % населення жили плодами землі і лише ними<sup>5</sup>. Традиційне землеробство за своєю природою не передбачає ні різноманіття видів праці, ні можливості повного відокремлення різних видів робіт<sup>6</sup>, і це стримує зростання продуктивності праці. Низька продуктивність натурального господарства не забезпечує утворення істотних надлишків, що можуть бути спрямовані на накопичення чи перерозподіл. В патріархальних суспільствах нерівність не набуває значних масштабів, оскільки переважна більшість людей однаково бідні, а нерівність між звичайними людьми і правителями сприймається як природна даність<sup>7</sup>. Чисельність та щільність

<sup>1</sup> Мальований М.І. Розвиток пенсійного страхування сільського населення : Монографія / За ред. М.Й. Маліка. Умань: СПД Сочінський, 2008. С. 18–20

<sup>2</sup> Омелянович Л.О., Рад Н.С. Вплив реформування пенсійної системи України на соціально-економічний розвиток суспільства : монографія. Донецьк.: ДонНУЕТ, 2012. С. 25–27

<sup>3</sup> Толуб'як В.С. Фінансові механізми пенсійного забезпечення : Монографія. Тернопіль: ТЗОВ «Терно-граф», 2011. С. 11

<sup>4</sup> Глущенко В.В., Левченко І.А. Формування та використання недержавних пенсійних фондів в Україні : Монографія. Харків: «Апостроф», 2012. С. 11–13

<sup>5</sup> Бродель Ф. Матеріальна цивілізація, економіка і капіталізм, XV–XVIII вв. – Пер. с фр.; вступ. ст. і ред. Ю.Н. Афанасьева: в 3 т. Том 1. Структури повсякденності: возможное и невозможное. Москва: Весь мир, 2007. – 551 с.

<sup>6</sup> Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народа // Антология экономической классики. Предисловие И.А. Столярова. – М.: МП «ЭКОНОВ», «КЛЮЧ», 1993. С. 85.

<sup>7</sup> Дюркгейм Э. О разделении общественного труда / Пер. с фр. А.Б. Гофмана, примечания

населення залишалися низькими і не справляли демографічного «тиску» на економіку. За спостереженням В. Петті, коли число мешканців настільки незначне, що вони можуть існувати за рахунок дарів природи чи незначних трудових зусиль, не розвиваються ремесла та мистецтва, а тим більше види діяльності, які потребують розумової праці<sup>1</sup>.

На думку Ф. Броделя, саме динаміка чисельності і щільності населення обумовила подальший поділ світу за технологічними укладами та історичний шлях окремих країн. Демографічна напруженість ставить населення країни перед вибором: або злидні та голод, або розвиток економіки, або масова еміграція<sup>2</sup>. Перенаселені європейські країни мусили і водночас мали ресурси для того, щоб обрати шлях індустріальної матеріальної цивілізації.

За спостереженням А. Сміта, спочатку поділ праці був необхідним (хоча й непланованим) наслідком здатності людини думати та спілкуватися, що обумовлює схильність до обміну й торгу; і лише згодом стала очевидною вигідність поділу праці для загального добробуту<sup>3</sup>. Теоретичне пояснення цієї властивості поділу праці набуло втілення у секторальній моделі економіки. Класичний принцип економічного розвитку, уперше сформульований У.А. Льюїсом (William Arthur Lewis) у 1954 р., визначає, що економічне зростання має місце лише у випадку, коли працівники переходять від низькопродуктивних до високопродуктивних секторів. Аграрний («первинний») сектор економіки, що включає сільське господарство, видобуток та рибальство, характеризується низькою або застійною продуктивністю та доданою вартістю. Натомість індустріальному («вторинному») сектору економіки, що охоплює переробку та будівництво, притаманна висхідна динаміка продуктивності та доданої вартості<sup>4 5</sup>.

Промисловий переворот, який розпочався в Англії у другій половині XVIII ст. і швидко охопив всю Західну Європу, був напряму пов'язаний з якісно новою інтенсивністю поділу праці та ринкових відносин. Практично необмежена можливість поділу і стандартизації індустріальних видів праці відкрила шлях для широкого впровадження технічних та організаційних інновацій, а зростаюча продуктивність створила підґрунтя для накопичення капіталу та збільшення інвестицій. Оцінюючи економічну роль поділу праці,

---

В.В. Сапова. Москва: Канон, 1996. С. 87–88, 138–139, 388

<sup>1</sup> Петті В. Тратат о налогах и сборах // Антология экономической классики. Предисловие И.А. Столярова. – М.: МП «ЭКОНОВ», «КЛЮЧ», 1993. С. 24–25

<sup>2</sup> Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV–XVIII вв. – Пер. с фр.; вступ. ст. и ред. Ю.Н. Афанасьева: в 3 тт. – Том 1. Структуры повседневности: возможное и невозможное. – М.: Весь мир, 2007. – 551 с.

<sup>3</sup> Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народа // Антология экономической классики. Предисловие И.А. Столярова. М.: МП «ЭКОНОВ», «КЛЮЧ», 1993. С. 90–93.

<sup>4</sup> Сови А. Общая теория населения / Пер. с фр. Ф.Р. Окуновой. – В 2-х томах. Т. 1. Экономика и рост населения. Москва: «Прогресс», 1977. С. 179, 243.

<sup>5</sup> Perspectives on labour economics for development / edited by Sandrine Cazes and Sher Verick ; International Labour Office. Geneva: ILO, 2013. XXI+282 pp. pp. 22, 46

І. Франко зазначав, що завдяки прискоренню і вдосконаленню праці «за останніх сто літ нароблено більше предметів для людської потреби та людського вжитку, ніж за всі попередні тисячоліття. Вся людськість за останніх сто літ зробилася тисячу раз багатшою, ніж була перед тим»<sup>1</sup>.

Швидкі темпи накопичення промислового капіталу обумовлюють його експансію на інші сектори економіки, привносячи навіть у найтрадиційніші види діяльності нові технології та методи організації виробництва, стимулюючи попит на працю та підвищення доходів. Ця спроможність «індустріалізувати» практично будь-які види економічної діяльності, вивести їх на новий організаційно-технологічний рівень і забезпечити таким чином підвищення їх продуктивності, становить кардинальну перевагу промисловості.

Важливою продуктивною перевагою промислових видів діяльності є також іманентна властивість щодо необхідності та доступності виробничого навчання. Навчання як процес збільшення знань, зокрема завдяки накопиченню досвіду та практичних вмінь, передбачає постійне відтворення попереднього досвіду, модифікованого індивідуальним сприйняттям, і це дає можливість збільшувати продуктивність навіть за незмінного співвідношення капіталу й праці<sup>2</sup>.

Модель Мацуями (одна з модифікацій моделей «голландської хвороби»), заснована на альтернативному порівнянні двох секторів – аграрного й індустріального, – доводить, що завдяки навчанню в процесі роботи (learning-by-doing) індустріальна зайнятість забезпечує нагромадження людського капіталу, продукуючи не просто зростання, а зростання, засноване на навчанні (learning-induced growth). Натомість аграрний сектор потребує великого обсягу простої праці, тому частіше стає не передумовою, а перешкодою економічному розвитку, відволікаючи ресурси від індустріального сектора, і тим самим сповільнюючи темпи зростання<sup>3</sup>.

Поглиблення поділу праці підриває колективний характер виробництва й розподілу, які дедалі більшою мірою здійснюються й організовуються через ринок. Безумовна необхідність ринку становить ще одну велику перевагу промислового виробництва, тоді як аграрна модель економіки припускає практично повне самозабезпечення. За визначенням Ф. Броделя, ринкова економіка є тим сполучником, двигуном, активним простором, де зароджуються живі імпульси, стимули, новації, ініціативи, динаміка росту

---

<sup>1</sup> Франко І. Поза межами можливого. Що таке поступ? Одвертий лист до гал[ицької] української молодіж / За заг. ред. Л. Івшиної. Київ: Б-ка газети «День». Вид-во ПрАТ «Українська прес-група», 2012. С. 32–35

<sup>2</sup> Kenneth J. Arrow. The Economic Implications of Learning by Doing // *Review of Economic Studies*. 1962. Vol. 29, Issue 3. P. 155–173.

<sup>3</sup> Jeffrey D. Sachs, Andrew M. Warner. Natural Resource Abundance and Economic Growth : NBER Working Paper No. 5398. Cambridge: National Bureau of Economic Research, December 1995. – <http://www.nber.org/papers/w5398>

і сам прогрес<sup>1</sup>. Що ширше стає ринок, то глибше поділ праці, і коли вони досягають повсюдного охоплення, суспільство перетворюється на таку собі «торгову спілку», де кожна людина власною працею може задовольнити лише зовсім незначну частину своїх потреб, а здебільшого потреби задовольняються шляхом обміну результатів праці (зокрема за допомогою грошей)<sup>2</sup>. Ключового значення в такому суспільстві набувають договірні відносини, адже кожен акт обміну по суті є угодою. Таким чином, начебто суто економічні аспекти поділу праці починають здійснювати вплив на всі види суспільних відносин.

Поділ праці спонукає до кооперації, що стає провідною формою соціальної взаємодії і відіграє значно важливішу роль, ніж конкуренція. Е. Дюркгейм докоряв економістам, що вони звели роль поділу праці до знаряддя прищощення суспільного доходу, прирівнюючи людину до машини, яка виконує монотонні рутинні операції, і залишаючи в тіні важливу соціальну властивість поділу праці, а саме: що він є передусім джерелом солідарності, причому її вищої – органічної – форми<sup>3</sup>. Поділ праці створює між людьми цілу систему-мережу прав і обов'язків, пов'язуючи їх один з одним, дає початок правилам, що забезпечують мирну й регулярну співпрацю розділених функцій.

Розвиток відносин, які регулюються правом, до рівня відносин договірних, а самого права – до рівня, який передбачає можливість вільно укладати договори та юридично регламентувати розподіл повноважень, означає зростання індивідуальної свободи та розширення вибору власного способу життя. Паралельно з цим відбувається послаблення впливу колективної свідомості, людина стає більш вільною і самостійною як в економічній діяльності, так і в судженнях.

М. Вебер зазначав, що ця свобода є до певної міри формальною, – міра примусу визначається характером конкретного способу господарювання, проте за ринкових умов цей примус непрямий та позаособистісний (неавторитарний), і полягає в необхідності пристосовуватися до економічних законів ринкової боротьби/конкуренції<sup>4</sup>. Раціонально-капіталістична організація вільної праці, орієнтація на ринок, а не на політичну боротьбу чи ірраціональну спекуляцію, відокремлення підприємства від домашнього господарства та бухгалтерський облік як юридичне оформлення розмежування між капіталом підприємства та особистим майном підприємця, стали відмітними рисами промислового капіталізму та основою формування західної буржуазії<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Бродель Ф. Динамика капитализма : Пер. с фр. В. Колесникова / Отв. за вып. В. Ружо. Смоленск: «Полиграмма», 1993. С. 22–23.

<sup>2</sup> Ор. cit. Смит А. С. 97, 103.

<sup>3</sup> Ор. cit. Дюркгейм Э. С. 69–70, 132–133, 380–382.

<sup>4</sup> Вебер М. Свобода і примус у правових спільнотах // Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Пер. з нім. О. Погорілий. Київ: Основи, 1998. С. 83–86

<sup>5</sup> Вебер М. Попередні зауваження до «Зібрання праць із соціології релігії» // Соціологія. За-

З поглибленням поділу праці зростає роль органів державної влади, збільшуються обсяги їх функцій та повноважень. Органи державної влади не протистоять поділу праці і не здатні його повністю регулювати, але поділ праці не може обійтись зовсім без регламентації. Причому регламентації потребують не тільки і не стільки сам процес поділу праці та пов'язані договірні відносини, скільки їх соціальні наслідки. Поділ праці постійно перетинає інтереси учасників ринку, ці інтереси залишаються відокремленими та змагальними, і кожна сторона намагається отримати з найменшими затратами те, чого потребує, тобто здобути якомога більше прав в обмін на якомога менший обсяг обов'язків. Спеціалізація економічних та соціальних функцій обумовлює зростання масштабів нерівності і розширення спектру її проявів. Нова роль держави полягає у подоланні зовнішніх причин нерівності, створенні рівних «стартових» умов, підтримці досягнутого консенсусу щодо компромісу між суперництвом інтересів та їх солідаризацію<sup>1</sup>.

Договірна солідарність не може бути надійною й стійкою, якщо виконання договору тримається на силі чи на страху. На зміну традиційній (патріархальній, становій) моделі панування приходить правова держава (легальне панування), що передбачає свідоме дотримання встановлених раціональних правил, а переважною формою адміністративного управління стає демократія<sup>2</sup>. Своєю чергою, легальне панування може вважатися самостійним чинником подальшого поглиблення поділу праці, оскільки управління здійснюється на засадах ділової компетенції, фахової спеціалізації та професійної діяльності. Основою зменшення нерівності за обсягами владних повноважень є підпорядкованість всіх рівнів керівників формальним нормам та службовим обов'язкам, тобто недопущення абсолютної, необмеженої влади та свавілля.

Набагато складніша ситуація з елімінуванням економічних причин нерівності. В традиційному суспільстві залучення до певних видів діяльності вважалося скоріше проявом/наслідком спадкової приналежності до відповідної суспільної верстви. Мірою поглиблення поділу праці приналежність до певної професії сама по собі стає визначальною складовою соціального статусу. Суспільні уявлення про успішність проводять «вододіл» між видами занять, на ті, які слід відносити до розряду «гідної» діяльності (достойні, благородні, престижні заняття – управління, військова справа, вільні професії тощо) та решту занять, що асоціюються скоріше з важкою та/або нудною працею, бідністю та низьким соціальним положенням<sup>3</sup>.

Перенесення акцентів зі спадкування на професійну діяльність як стату-

---

гальноісторичні аналізи. Політика / Пер. з нім. О. Погорілий. Київ: Основи, 1998. С. 338–354.

<sup>1</sup> Ор. cit. Дюркгейм Э. С.220–223, 368, 388–390.

<sup>2</sup> Вебер М. Три чисті типи легітимного панування // Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Пер. з нім. О. Погорілий. Київ: Основи, 1998. С. 157–172.

<sup>3</sup> Веблен Т. Теория праздного класса : Пер. с англ. С.Г. Сорокиной; Прим. Е.А. Кретьова; Ред. О.Г. Радынова. Москва: Прогресс, 1984. С. 68, 127–128.

соутворюючи ознаку стало також відображенням загального зростання ролі зайнятості в житті людей. Попри поширені уявлення, що підвищення продуктивності в індустріальній економіці пов'язане із застосуванням машин та технічного прогресу і має призвести до скорочення затрат праці, загальний підсумок тривалого розвитку недвозначно засвідчує істотне збільшення як чисельності зайнятих, так і кількості відпрацьованого часу<sup>1</sup>.

З появою крупної промисловості та пов'язаними кардинальними змінами умов і характеру зайнятості, проблема протистояння соціальних верств, які перебувають на різних «полюсах» поділу праці, набула особливого загострення. Наймана оплачувана робота стала найпоширенішою формою зайнятості, а юридично вільні наймані робітники – окремим і численним класом суспільства. Цей робітничий клас дістав ідеологічну назву «пролетаріат», акцентуючи на тому, що його представники «...не мають засобів виробництва, живуть з продажу своєї робочої сили, і, крім своєї праці, нічого іншого до продажу не мають, бо продукти їхньої праці належать не їм»<sup>2</sup>. Винагорода за працю для найманих працівників та їх сімей є практично єдиним джерелом засобів існування, що робить їх становище особливо уразливим і нестійким. Особи, які мають доходи у вигляді ренти чи відсотку від капіталу, почуваються значно безпечніше, оскільки їхній добробут не настільки залежить від професійної діяльності.

Ж.А. Кондорсе вважав цю відмінність в надійності джерел доходів однією з головних причин нерівності, що постійно відтворює, з одного боку, злидні, а з другого – надмірні розкоші<sup>3</sup>. І. Франко, визнаючи поділ праці «головною движучою силою поступу», зауважував, що він «...вкупі з вродженою всім людям неоднаковістю сил, здібностей і вдачі вироджує громадську й освітню нерівність, а та нерівність нарешті доходить до величезного протистояння між крайньою бідністю одних та нечуваним багатством інших, і то бідністю мільйонів робочих людей і багатством невеликої жменьки легкоробів або й цілковитих неробів»<sup>4</sup>.

Крім максимізації відчуття нерівності та несправедливості в суспільстві, укрупнення виробництва створило ще одну необхідну передумову для соціального прориву – можливість об'єднання зусиль робітників в обстоюванні своїх інтересів. За висловом М. Туган-Барановського, «соціальна міць» пролетаріату єдина здатна протистояти капіталістові, і значною мірою від неї залежить «...розмір суспільного продукту, що попадає до розпорядимості

---

<sup>1</sup> Сови А. Общая теория населения / Пер. с фр. Ф.Р. Окуневой. В 2-х томах. Т. 1. Экономика и рост населения. Москва: «Прогресс», 1977. С. 234–238.

<sup>2</sup> Туган-Барановський М.І. Політична економія: Курс популярний. Київ: Наукова думка, 1994. С. 77.

<sup>3</sup> Кондорсе Ж.А. Эскиз исторической картины прогресса человеческого разума. Либроком, 2011. (Из наследия мировой философской мысли. Социальная философия). <http://larevolution.ru/Books/Condorcet-0.html>

<sup>4</sup> Оп. cit. Франко І. С. 64–65.

робітника»<sup>1</sup>. Коли міжкласова боротьба набирає масштабності, вона виходить за чисто економічні межі, підтримка робітників з боку суспільної думки змушує державу втрутитися у конфлікт та подбати про зниження «градусу» протистояння, щоб він не перейшов у політичну площину.

Невипадково регламентація трудових відносин, трудове законодавство та інші державні інститути регулювання ринку праці з'явилися саме в період розгортання класової боротьби та реальної загрози революції. Концентрація виробництва на великих підприємствах давала змогу державі належним чином організувати запровадження цих інститутів, зокрема ввести нагляд за дотриманням трудового законодавства, що практично неможливо було зробити в умовах «домашньої» системи виробництва. Однак встановлення елементарних норм охорони праці та врегулювання ключових питань оплати праці виявилось недостатньо для того, щоб забезпечити належну стійкість доходів найманих працівників упродовж всього життя, адже залишаються численні ризики щодо втрати роботи чи самої працездатності.

У традиційному натуральному господарстві завжди знаходилася посилена робота практично для всіх членів домогосподарства, незалежно від статі, віку, стану здоров'я та рівня підготовки. Індустріальна зайнятість за своїми темпом та складністю передбачає більш жорстку лімітацію меж працездатності, а також вищий ризик нещасних випадків на виробництві, що можуть призвести до інвалідності чи навіть смерті працівника. Крім того існує ризик втратити роботу через зовнішні економічні обставини, наприклад банкрутство, реорганізацію чи закриття підприємства. Таким чином, індустріальна зайнятість, з одного боку, підвищує вимоги до рівня працездатності, тим самим «локалізуючи» період працездатності та збільшуючи економічне навантаження на працездатне населення, з другого боку, підвищує ризики, пов'язані із самою зайнятістю, зокрема ризик бідності у разі втрати роботи/заробітку. Ці ризики носять масовий характер, тобто стосуються всіх працюючих, а отже потребують суспільної регламентації.

Поки виробництво лишалося натурально-сільськогосподарським, обмін був відсутній або мало розвинутий, все економічне життя проходило в межах домогосподарства і регулювалося сім'єю. Істотні зміни в організації економічного укладу не могли не вплинути на демографічні процеси. За висновком А. Вішневського, утвердження капіталізму, що знаменував кінець аграрної економіки як основи господарювання і її заміну промисловою економікою, є глибинною причиною переходу від традиційного до сучасного (раціонального) типу відтворення населення<sup>2</sup>. Переворот в економічних та соціальних умовах життя приніс з собою небачену досі диференціацію людської діяльності, свободу вибору сфер прикладання і характеру праці, типів розселення, способів життя, культурних стандартів. Свобода вибору

---

<sup>1</sup> Оп. cit. Туган-Барановський М.І. С. 144–147.

<sup>2</sup> Вишневський А.Г. Демографическая революция. Москва: Статистика, 1976. С. 35–39.



передбачає поведінку, засновану на раціональній мотивації дій, свідомій орієнтації на досягнення тих чи інших раціонально усвідомлених цілей, і поширюється на всі без винятку сфери життя, включаючи демографічну поведінку.

Велика кількість дітей, крім усього іншого, стала втрачати економічну доцільність. В умовах «домашньої» аграрної економіки діти не становили тягар для батьків, навпаки, приносили дохід, дитяча праця була важливим джерелом добробуту родини<sup>12</sup>. На ранніх стадіях індустріально-капіталістичного способу виробництва дитяча праця теж широко використовувалася, проте вона була малопродуктивною і не приносила родині значного доходу: за деякими джерелами, на промислових підприємствах денний заробіток дітей та підлітків був у 3–4 рази нижчий, ніж у дорослих робітників чоловічої статі<sup>3</sup>. Мірою переходу від «домашньої» до фабрично-заводської форми промисловості явище експлуатації дитячої праці набувало дедалі більшого суспільного осуду, що зрештою призвело до встановлення мінімального віку для прийому на роботу та скорочення тривалості робочого часу підлітків<sup>4</sup>.

Майже одночасно виникла необхідність запровадження обов'язкової шкільної освіти, що мала, з одного боку, забезпечити вищий рівень підготовки і, відповідно, вищу продуктивність майбутніх працівників, а з другого боку, – залучити дітей до навчання як організованої, регулярної та корисної, хоча й неекономічної діяльності. Зростаючі освітні потреби та пов'язані витрати стали ще одним економічним чинником зниження народжуваності, оскільки для сім'ї діти остаточно перетворилися з годувальників на утриманців<sup>5</sup>.

Індустріалізація запустила процеси урбанізації та нуклеаризації сімей, завдяки чому люди значну частину життя стали проводити поза сім'єю. Це пришвидшило звільнення від впливу традицій та патріархально-колективної свідомості, посилило незалежність дорослих дітей від своїх батьків<sup>6</sup>. В умовах аграрно-патріархальної економіки люди старшого віку у разі потреби отримували підтримку в межах своєї сім'ї, але така форма підтримки передбачає спільне проживання й спільну працю. Будь-яке розділення цих двох функцій призводить до необхідності у взаєморозрахунках, а будь-які взаєморозрахунки підживляють сімейну солідарність. Урбанізація призводить до

---

<sup>1</sup> Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народа // Антология экономической классики. Предисловие И.А. Столярова. – М.: МП «ЭКОНОВ», «КЛЮЧ», 1993. С. 139.

<sup>2</sup> Ор. cit. Сови А. С. 223–224.

<sup>3</sup> Струмилин С.Г. Условия труда в промышленности // Проблемы экономики труда: Сб. трудов. Отв. ред. М.Я. Сонин. Москва: «Наука», 1982. С. 289.

<sup>4</sup> Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. В 3-х т. Т. 1. Кн. 1: Процесс производства капитала. Москва: «Политиздат», 1988. С. 242–311.

<sup>5</sup> Сови А. Общая теория населения / Пер. с фр. Ф.Р. Окуневой. В 2-х томах. Т. 1. Экономика и рост населения. Москва: «Прогресс», 1977. С. 223–224.

<sup>6</sup> Ор. cit. Дюркгейм Э. С. 22–23.

роз'єднання поколінь, а отже традиційна сімейна форма утримання старих людей втрачає свою самодостатність<sup>1</sup>.

З розгортанням демографічного переходу, починають чітко виявлятися ознаки-передумови старіння населення, зокрема швидкими темпами скорочується передчасна смертність, зростає ймовірність дожиття до похилого віку. Якщо населення часів традиційного типу відтворення часто характеризують як «суспільство без старих», то вже до кінця XIX ст. в індустріалізованих країнах ймовірність дожити до 60 років для новонароджених досягала близько 45 %, а у найбільш благополучних країнах Північної Європи – 55–60 %. Натомість в аграрних країнах, відсталих не лише в економічному, а й в санітарному та культурному відношеннях, цей показник не сягав і 30 %<sup>2</sup>.

Беззаперечний позитивний ефект індустріального шляху розвитку щодо подовження тривалості життя обумовив динамічне зростання чисельності літніх людей, обмежена працездатність яких в умовах ослаблення сімейних зв'язків і за відсутності істотних доходів від власності ставила під загрозу їхній добробут. Суто капіталістичний підхід – накопичення впродовж працєактивного періоду життя певного капіталу собі на старість – не міг вирішити цієї проблеми. Як зазначав А. Сові, індивідуальна аваркія здатна охопити лише незначну частину речей, необхідних для підтримки існування. Навіть якщо людина до настання старості встигне запитися власним житлом, меблями, іншими товарами тривалого користування і навіть одягом, забезпечивши ці свої потреби на весь час післяпрацєздатного життя, все одно потрібно мати заощадження на поточні витрати (продукти харчування, предмети повсякденного вжитку, медичні та інші послуги тощо). Роблячи заощадження, людина ніби накопичує права на майбутній національний продукт, а отже стан цих заощаджень залежить не лише від зусиль власника, а й від загального стану економіки, зокрема існує великий ризик їх знецінення внаслідок інфляції. Добровільне створення особистих заощаджень потребує неабиякої самодисципліни, а в будь-якому суспільстві серед працєовитих та завбачливих «мурашок» завжди знайдеться певний відсоток легковажних «цикад»<sup>3</sup>.

Сукупність демографічних, економічних, соціальних змін, пов'язаних з переходом від аграрно-патріархального до індустріально-капіталістичного укладу життя, обумовили значне розширення контингентів населення, які потребують підтримки; навіть перелік цих категорій став значно ширший, порівняно з об'єктами піклування традиційних інститутів підтримки. Один з найзначніших таких контингентів, причому дуже «перспективний» щодо подальшого збільшення чисельності, становили люди похилого віку. Належний масштаб підтримки в нових умовах могло забезпечити лише суспільство

<sup>1</sup> Сові А. *Op.cit.* С. 79–80.

<sup>2</sup> Россет Э. Процесс старения населения: демографическое исследование / Пер. с польского Н.Н. Малютинной и Э.Н. Фарберовой; Под ред. А.Г. Волкова. Москва: Статистика, 1968. С. 136–139.

<sup>3</sup> *Op. cit.* Сові А. С. 80–81.

загалом. Надзвичайно важливо наголосити, що на цьому історичному етапі суспільство не лише було вимушене, а й мало можливість та волю запровадити нові види соціального захисту, розраховані на охоплення широких верств населення.

За спостереженням А. Сові, на більш ранніх етапах розвитку суспільства жорстоке ставлення по відношенню до «небажаних», зокрема тих, хто не приносить користі (наприклад, літні люди або люди з інвалідністю), пояснюється, передусім, міркуваннями «економічності». Сучасна мораль, що приписує забезпечити їм пристойні умови існування та необхідність рахуватися з ними, не могла виникнути в суспільстві з дуже обмеженими ресурсами<sup>1</sup>. Отже, безпосередньою економічною передумовою становлення комплексної, повномасштабної системи соціального захисту є досягнення певного, достатньо високого рівня продуктивності, що, своєю чергою, є результатом належної зрілості поділу праці.

Однак значення поділу праці не обмежується суто економічними ефектами. Е. Дюркгейм, який довів ключову роль поділу праці для виникнення органічної солідарності, що з'єднує та згуртовує розвинуті суспільства, висуваючи на передній план ідею справедливості, зазначав, що необхідним супутником солідарності є милосердя, адже для того, щоб люди взаємно визнавали й гарантували права один одного, їх мають з'єднувати приязні соціальні почуття. Також він зауважував, що прогрес поділу праці разом з підвищенням культури праці ускладнює душевний світ людини, робить цивілізовану людину більш добросердою та співчутливою, відкриваючи шлях для зростання не лише матеріальної, а й духовної, моральної розкоші<sup>2</sup>.

Формування свідомого й відповідального ставлення до справедливості як основи суспільного життя можна вважати найбільшим соціальним здобутком поділу праці. Запровадження комплексних масових систем освіти, охорони здоров'я та соціального захисту стало відображенням нової узгоджувальної формули, що базується на компромісі, на широкій угоді щодо необхідності перерозподілу суспільного продукту з урахуванням інтересів всіх верств населення. В країнах з розвинутим поділом праці, де договірні та правові відносини стали основою діяльності у всіх сферах життя, ці соціальні інновації успішно конкурували з популярними на той час революційними течіями марксистського толку.

О. Бісмарк ще у березні 1863 р. пропонував уряду Пруссії підтримати запровадження системи обов'язкового страхування робітників, і доклав багато зусиль для реального втілення такої системи. Науковим підґрунтям реформ Бісмарка стали ідеї «державного соціалізму» (State Socialism), найповніше сформульовані Г. Шмоллером (Gustav Schmoller) та А. Вагнером (Adolph Wagner). Державний соціалізм передбачає використання держави

---

<sup>1</sup> Ibid. С. 140–144.

<sup>2</sup> Op. cit. Дюркгейм Е. С. 130, 244–249

для досягнення важливих економічних та соціальних цілей, особливо щодо функції встановлення балансу між класами та партіями на благо загального добробуту. Для покращення становища працюючих недостатньо взаємодопомоги в рамках тред-юніонізму та кооперації, – потрібен вплив держави, і для цього економічна юрисдикція держави має бути належним чином розширена. Ефективним способом є перерозподіл за допомогою держави частини доходу багатих на користь бідних, тобто обмеження доходів від капіталу в різних формах задля підвищення заробітної плати та трудової винагороди<sup>1</sup>. Розбудовуючи систему обов'язкового страхування, Бісмарк не приховував, що переслідує політичну мету – відволікти працівників від класової боротьби та зменшити вірогідність революції, прагнучи довести, що держава дбає про добробут працюючих і в змозі створити суспільство соціальної справедливості, засноване на балансі інтересів різних верств населення<sup>2</sup>.

На перетині XIX–XX ст. впровадження обов'язкового соціального страхування та норм трудового законодавства набуло глобального характеру. М. Туган-Барановський надзвичайно високо оцінював ці соціальні реформи, називаючи їх найзначнішими за своїми наслідками серед всіх, що були раніше. До таких наслідків зокрема він відносив збільшення попиту на вищий, кваліфікований розумовий труд, виконуваний по найму, та виникнення нового класу – інтелігенції, значна частина якої застосовує свій труд на службі суспільним установам, що принципово спрямовані не на капіталістичну вигоду, а на інтереси населення<sup>3</sup>.

Соціальні інновації, пов'язані із запровадженням публічних систем освіти, охорони здоров'я та соціального захисту, стали поштовхом до бурхливого розвитку сфери послуг. Причому йдеться про колективні/публічні потреби та послуги, які мають практично невичерпний потенціал зростання, на відміну від більш лімітованого ринку індивідуальних потреб та персональних послуг. В сучасних економічних дослідженнях цьому сектору відводиться провідна роль у створенні так званого «кола добробуту» (virtuous circle), де стале економічне зростання міцно пов'язане із збільшенням продуктивних здібностей, розширенням можливостей зайнятості та підвищенням доходів<sup>4</sup>.

Створення інфраструктурної «оболонки» стало тою самою сполучною

---

<sup>1</sup> Dawson, W.H. Bismarck and State Socialism. An exposition of the social and economic legislation of Germany since 1870. London: Swan Sonnenschein & CO. Paternoster Square, 1891. XII+170 pp. c. 1–8.

<sup>2</sup> Беспалова Л.Н. Социальная политика Отто фон Бисмарка // Известия Алтайского государственного университета, 2011. № 4–2 (72). С. 229–232.

<sup>3</sup> Туган-Барановский М.И. Русская интеллигенция и социализм (по поводу сборника «Вехи») // К лучшему будущему. Сборник социально-философских произведений. Москва: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1996. С. 52–72.

<sup>4</sup> Perspectives on labour economics for development / edited by Sandrine Cazes and Sher Verick ; International Labour Office. Geneva: ILO, 2013. PP. 22–23, 46–47.

ланкою, що об'єднує, спрямовує та використовує вплив усіх економічних, демографічних, соціальних та політичних чинників-передумов виникнення повномасштабних пенсійних систем. Прогрес поділу праці призвів до появи низки нових видів економічної діяльності у секторі послуг, що дало змогу не просто організувати соціальний захист літніх людей в умовах ринку, а й перетворити його на повноцінну складову економічної системи, що створює робочі місця, продукує необхідні послуги, живить фінансові потоки, стимулює споживчий попит, і при цьому виконує важливу соціальну роль щодо зменшення нерівності за доходами.

**Особливості ситуації в Україні.** Українські дослідники одностайні у думці, що головною перешкодою належного виконання соціальних і зокрема пенсійних зобов'язань держави є відсталість національної економіки<sup>12</sup>. Методологічний підхід до аналізу чинників розвитку через призму поділу праці дає підстави стверджувати, що ця проблема має глибоке історичне коріння і значною мірою пов'язана з ефектом так званого «ресурсного прокляття», коли спостерігається зворотний зв'язок між забезпеченістю країни природними ресурсами та рівнем її розвитку<sup>3</sup>.

В Україні головним ресурсним багатством завжди вважалася земля, і саме це зумовило довгострокове програвне становище України у міжнародному поділі праці. У другій половині XVI ст. у Західній Європі сільське господарство, особливо рослинницька галузь, прийшли до занепаду, бо стало очевидно, що вигідніше займатися іншими видами діяльності, а хліб купувати<sup>4</sup>. Натомість Україна зупинилася на аграрній спеціалізації; основою економічного життя лишалося натуральне господарство і ця однолінійність розвитку обумовила подальше економічне, технологічне й соціальне відставання. Навіть на початку XX ст. товарність сільського господарства залишалася дуже низькою, – майже  $\frac{3}{5}$  усієї продукції споживалося в самому господарстві, а селяни становили понад 80 % населення<sup>5</sup>.

Ознаки початку промислового перевороту в Україні почали спостерігатися лише у середині XIX ст., і локалізувалися вони переважно в агропромисловому секторі: бурхливого розвитку набули горілчана й цукрова промисловість, а також пов'язані з ними галузі машинобудування<sup>6</sup>. Формування

---

<sup>1</sup> Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : монографія / М.М. Шумило. Київ : Ніка-Центр, 2016. 680 с.

<sup>2</sup> Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації (колективна монографія). Київ: Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, 2010. 270 с.

<sup>3</sup> Jeffrey D. Sachs, Andrew M. Warner. Natural Resource Abundance and Economic Growth : NBER Working Paper No. 5398. Cambridge: National Bureau of Economic Research, December 1995. <http://www.nber.org/papers/w5398>

<sup>4</sup> Дорошенко Д.І. Нарис історії України в 2-х томах. Том 2 (від половини XVII століття). Київ: Глобус, 1992. С. 140–142.

<sup>5</sup> Лукашевич Л.М. Україна: історико-економічний огляд: Монографія. Київ: МАУП, 1997. С. 145.

<sup>6</sup> Ibid. С. 149.

індустріально-капіталістичного устрою почалося з великим запізненням у часі й охоплювало дуже вузьке коло видів діяльності, структура зайнятості і рівень технічного оснащення праці залишалися орієнтованими на екстенсивний шлях розвитку.

Радянський період історії України майже весь пройшов під гаслом індустріалізації, але методи й механізми радянської моделі промисловості не могли забезпечити ні повномасштабного використання досягнень технічного прогресу в економіці, ні запровадження соціальних інновацій в усіх сферах життя. Індустріалізація перетворилася на самоціль (виробництво засобів виробництва), зростання забезпечувалося за рахунок введення в дію нових підприємств у добувних та «важких» галузях промисловості. Розширення сфери прикладання праці відбувалося переважно у кількісному вимірі, а продуктивні характеристики зайнятості залишалися незмінно низькими, що зрештою призвело до прогресуючого дефіциту робочої сили<sup>1</sup>.

Із здобуттям незалежності процес подальшого відставання України у міжнародному поділі праці та технологій не припинився. Ні упродовж перехідного періоду, ні під час бурхливого економічного зростання у першій декаді 2000-х не було здійснено системних структурних реформ, здатних подолати інерційність екстенсивного аграрно-добувного шляху розвитку та створити робочі місця належної якості. Попри давні розмови про необхідність переходу на інноваційну модель розвитку, держава та роботодавці далі тримаються моделі дешевої робочої сили, консервуючи архаїчну структуру економіки з апіорі низькою продуктивністю. Відсутність сталого економічного зростання, високі показники інфляції та безробіття, низький рівень зайнятості населення та поширеність неформальної зайнятості – далеко не повний перелік несприятливих макроекономічних наслідків відставання, що істотно обмежують можливості формування фінансових ресурсів для суспільного перерозподілу.

За такої слабкої економічної бази Україна намагається позиціонувати себе соціальною державою, постійно розширюючи перелік соціальних виплат та пільг, як за напрямами соціальної підтримки, так і за охопленими контингентами. В умовах гострої нестачі бюджетних коштів встановлення нових гарантій, додатково до вже існуючих, призводить до розмивання цілей, розпорошення ресурсів, і загалом зменшує потенціал традиційних напрямів видатків соціального спрямування. Державна політика в Україні продовжує наслідування патерналістських настанов, що обумовлює непрозорість, затратність та низьку ефективність національної системи соціального захисту і пенсійної системи зокрема. Політичний популізм та загальні недоліки управління, внаслідок яких законодавчі рішення приймаються без належного економічного обґрунтування та без оцінки їх довгострокового

---

<sup>1</sup> Людський розвиток в Україні: історичний вимір трансформації державної соціальної політики (колективна монографія) / за ред. Е.М. Лібанової. Київ: ІДСД НАН України, 2014. 380 с.

впливу, підривають фінансову стійкість пенсійної системи, створюючи нові ризики для добробуту нинішніх та майбутніх пенсіонерів.

**Можливі варіанти розвитку пенсійної системи України.** Ігнорування довгострокових цілей в угоду сьогоденним кон'юнктурним міркуванням, непослідовність та безсистемність заходів реформування значною мірою нівелюють їх ефект. Нинішня ситуація загалом виглядає так, ніби пенсійна система України повернулася до стану початку 2000-х, тобто до впровадження численних реформувальних параметрів. Це значно ускладнює проведення подальших реформ, оскільки переконати населення у необхідності змін стає дедалі важче, а ціна «помилкових» рішень зростає пропорційно зменшенню довіри до пенсійної політики.

На даному етапі пенсійної реформи принципово важливо визначитися щодо концепції та напрямку реформування солідарної системи, яка була, є і буде (принаймні, в осяжній перспективі) основним механізмом пенсійного забезпечення. На нашу думку, з цього питання доцільно дотримуватися пріоритетності страхових засад – це найпоширеніший принцип функціонування публічних пенсійних систем в усьому світі. Переважна більшість таких систем функціонують на засадах pay-as-you-go (PAYG), тобто поточні надходження внесків спрямовуються на виплату поточних пенсій; участь зазвичай є обов'язковою для встановлених категорій працівників та їх роботодавців. За даними Міжнародної організації праці, серед 166 країн, законодавство яких передбачає періодичні пенсійні виплати по старості, 77 країн надають такі виплати лише в рамках страхової системи, 27 країн поєднують страхову систему з універсальними виплатами і 50 країн – з нестраховими виплатами на засадах перевірки доходів. Лише 12 країн здійснюють виплати пенсій по старості виключно через нестрахові програми (без сплати внесків), у тому числі 9 країн – на універсальних засадах, ще 3 – на умовах перевірки доходів. У більшості країн, де джерелом фінансування державних пенсій є загальна податкова система (наприклад, Данія, Нідерланди, Нова Зеландія, Австралія), широкого поширення набули недержавні професійні/корпоративні чи індивідуальні пенсійні програми, засновані на страхових принципах<sup>1</sup>.

Страхова пенсійна система має принаймні дві беззаперечні переваги.

По-перше, принцип дії такої пенсійної системи аналогічний загальним бюджетним процесам у сфері публічних фінансів: фінансові ресурси формуються і витрачаються у режимі реального часу, усі правила і потоки регулюються безпосередньо державними/публічними інституціями. Завдяки цьому система не вимагає великих витрат на адміністрування, достатньо відкрита, прозора й підконтрольна, а головне – вона дає змогу надійно забезпечити виконання соціальних функцій щодо захисту персональних доходів літніх людей, оскільки держава виступає гарантом, певним чином

---

<sup>1</sup> World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice. International Labour Office. Geneva: ILO, 2014. 338 pp.

співфінасуючи виплати. Фінансова співучасть держави може бути реалізована як субсидування гарантованої мінімальної виплати, фінансування окремих пенсійних програм, сплата внесків (всієї суми або частини) за певні категорії застрахованих осіб, погашення дефіциту страхових фондів тощо<sup>1</sup>.

По-друге, соціальне страхування дозволяє покласти основну фінансову відповідальність за формування надходжень до пенсійної системи на роботодавців, оскільки вони мають значно більше ресурсів. Як показав досвід 2016 р., значне зниження ставки єдиного соціального внеску не дає ефекту «брутизації» заробітної плати – роботодавці залишили зекономлені кошти собі, а не спрямували на адекватне збільшення заробітної плати чи на створення нових робочих місць. Якщо пенсійне страхування скасують, усі пенсійні видатки буде перекладено на бюджет країни, а враховуючи структуру бюджетних надходжень, можна з упевненістю сказати, що цей тягар буде покладено на населення/домогосподарства, які сплачують податки з доходів від зайнятості та сплачують податки на кінцеве споживання (податок на ПДВ, акцизи тощо). За пласкої шкали оподаткування персональних доходів та відсутності адекватних податків на багатство, такий крок призведе до ще більшої соціальної нерівності та напруги.

Водночас потрібно усвідомлювати, що суто страхова пенсійна система фізично неспроможна забезпечити ані повного охоплення населення, ані належного розміру виплат. За нинішніх умов, коли чисельність застрахованих осіб – платників внесків майже дорівнює чисельності пенсіонерів, солідарна система України з власних коштів може забезпечити середній розмір пенсії на рівні близько ставки пенсійного внеску (18–20 %). У подальшому внаслідок демографічних змін чисельність платників внесків буде скорочуватися, а чисельність пенсіонерів – зростати. Щоб гарантувати розмір пенсії на рівні 40 % заробітної плати, державі доведеться дотувати вже не половину, а дві третини загальної суми пенсійних видатків.

З урахуванням неминучості посилення ролі державного бюджету у фінансуванні пенсій, доцільним здається перевести покриття дефіциту солідарної системи та інші державні пенсійні зобов'язання (різноманітні доплати, підвищення до пенсій чорнобильцям, ветеранам, дітям війни тощо) в самостійну фінансову програму, яка буде складовою солідарної системи поряд із страховою. Подібні державні пенсійні програми – їх часто називають національними або базовими – існують в багатьох країнах (Австралія, Нова Зеландія, Канада, Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія, ін.). Виплати з них можуть носити універсальний характер (надаватись незалежно від наявності інших доходів) або надаються на умовах перевірки доходів, та/або зменшуються за наявності інших джерел доходів (заробітку, страхової со-

---

<sup>1</sup> The 2015 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060) / European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. 400 p.



лідарної пенсії, приватних пенсій тощо). Розмір виплати зазвичай становить 15–20 % середньої заробітної плати<sup>1</sup>. Ці програми виконують одразу кілька важливих функцій: забезпечують пенсіонерам гарантований мінімальний розмір доходу, компенсують вплив демографічних змін, заповнюють прогалини в охопленні страхової системою та водночас допомагають підтримувати адекватну диференціацію страхових пенсій.

Структурна реформа по створенню базового рівня солідарної системи із страховою надстройкою доцільна також з огляду на довічний характер пенсійних виплат. Пенсійний період життя зазвичай триває 15–25 років, і що довше живе людина на пенсії, то більше розмір її пенсії залежать не від стажу та колишнього заробітку, а від поточних економічних і фінансових можливостей держави здійснювати належну індексацію пенсій, щоб підтримувати їх рівень по відношенню до зростання цін та заробітків сучасних поколінь працюючих.

*Існуючі альтернативні пропозиції та можливість їх реалізації.* Деякі національні та міжнародні експерти пропонують перевести солідарну систему України на засади умовно-накопичувальної пенсійної системи<sup>2</sup>.

Умовно-накопичувальна система отримала свою назву через те, що накопичення в ній мають віртуальний характер. Реальні фінансові потоки працюють за принципом розподільних систем: зібрані гроші йдуть на виплату поточних пенсій, тобто процес інвестування пенсійних коштів відсутній. Але облік набутих пенсійних прав і формула обрахунку розміру пенсії подібні до тих, що використовуються у накопичувальних системах. Сума сплачених внесків регулярно має “приростати” відповідно до динаміки визначеного показника (темп росту ВВП або фонду зарплати, інфляція або ін.), який виконує роль відсотку інвестиційного доходу. Пенсія обчислюється шляхом ділення “накопиченої” на індивідуальному рахунку суми на очікувану тривалість пенсійного періоду, – вважається, що така формула більш адекватно оцінює трудовий внесок і має стимулювати людей виходити на пенсію в більш пізньому віці. Перевагою умовно-накопичувальної системи є також можливість гармонізувати (або навіть об’єднати в одну виплату) пенсію із PAYG-системи з виплатами із накопичувальних систем.

Сама по собі умовно-накопичувальна система є скоріше обліковим інструментом і не змінює фінансових механізмів та потоків. Вона зовсім не гарантує збільшення зацікавленості сплачувати внески чи збільшення розмірів пенсій, проте несе ризики зростання державних пенсійних боргових зобов’язань. Небезпека криється в примноженні здобутих пенсійних прав мірою сплати внесків, тобто в момент виходу на пенсію особі має гаран-

---

<sup>1</sup> Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators.URL: <https://www.oecd.org/els/public-pensions/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm> (дата звернення: 16.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Див. наприклад: Ю. Ганущак. Пенсионное (не)доверие, или Как сдвинуть пенсионную реформу // Дзеркало тижня. 28 декабря 2016.

туватися певний рівень пенсійного забезпечення на весь період виплат (аналог анuitету в накопичувальних системах). Логіка публічних фінансів надає перевагу регулярній індексації поточних пенсійних виплат, виходячи з можливостей поточних надходжень, щоб не накопичувати майбутніх боргів, непідкріплених реальними коштами. В умовах нестійкої економіки та двозначних показників інфляції запровадження умовно-накопичувальної системи не має практичного сенсу.

Деякі діячі висловлюють думку, що пенсійна система і загалом система суспільного перерозподілу суперечать природному праву власності особи та порушують родинні зв'язки, і якщо радикально знизити рівень фіскальних вилучень, люди зможуть самі капіталізувати частину своїх заробітків на випадок старості або хвороби; що сім'я і родина як первинні, базові суспільні інститути значно краще можуть впоратися із соціальними функціями, ніж держава<sup>1</sup>.

Не заперечуючи загалом важливість сімейних і родинних форм підтримки, потрібно зазначити, що вони в принципі не можуть виконувати функції соціального захисту – це завжди «зовнішні» втручання. Саме означення «соціальний» передбачає взаємодії на рівні значно більших спільнот (громада, суспільство) і зовсім інший, неособистий характер цих взаємодій – в даному випадку йдеться про баланс прав і обов'язків, їх розподіл та перерозподіл між членами суспільства/громади.

Покладатися в питаннях пенсійного забезпечення лише на сімейні/родинні зв'язки не можна з багатьох причин. По-перше, далеко не у всіх літніх є діти/родичі, які можуть їх повністю і довгий час утримувати; для незаможних домогосподарств цей тягар не під силу. По-друге, бідність є сімейним і навіть спадковим явищем, без соціального захисту вирватися з так званого «кола бідності» практично неможливо, літні люди потраплятимуть в особливо не вигідну ситуацію. По-третє, внутрішні, неопосередковані публічності, відносини утримання і залежності збільшують ризики поширення моделі «Кайдашевої сім'ї» По-четверте, у переважній більшості людей рівень поточних доходів та/або фінансової дисципліни не дозволяє робити скільки-небудь серйозних заощаджень. Зарубіжний досвід засвідчує, що в країнах світу, де публічні пенсійні системи відсутні або охоплюють незначну частину населення, більшість літніх людей змушені працювати так довго, скільки можуть фізично<sup>2</sup>.

Довгий час структурні реформи в національній пенсійній системі пов'язувалися із запровадженням другого рівня – накопичувального загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Проти нього була ціла низка

---

<sup>1</sup> Щербина В. Основа здорового суспільства та сильної економіки // Українська правда. 05 червня 2016. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2016/06/5/7110292/> (дата звернення 16.02.2018)

<sup>2</sup> World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice. International Labour Office. Geneva: ILO, 2014. 338 pp.

чинників: хронічний дефіцит солідарної системи, невизначеність багатьох організаційних деталей, не надто успішний розвиток добровільних недержавних пенсійних програм (недержавні пенсійні фонди, страхування життя), а також зарубіжний досвід, який поставив під сумнів доцільність розвитку накопичувальних рівнів шляхом приватизації публічних пенсійних систем, особливо в умовах глобальної фінансово-економічної кризи.

«Піонером» подібних реформ була Чилі, яка ще у 1981 р. повністю відмовилася від публічної розподільної системи і натомість запровадила обов'язкову накопичувальну систему під приватним управлінням. Проте досить швидко з'ясувалося, що така система не здатна ні збільшити рівень охоплення населення, ні підвищити зацікавленість сплачувати внески, ні забезпечити адекватний розмір пенсійного доходу. Коли прийшов час масових виплат з нової системи, країні довелося знову стати піонером пенсійної реформи, але тепер вже у зворотному напрямі. У 2008 р. додатково до накопичувального рівня було запроваджено дві публічні пенсійні програми: базову універсальну пенсію для осіб, які через низькі доходи не одержать пенсії з накопичувального рівня (а це 60 % населення), і доплату за рахунок бюджетних коштів для осіб, які з накопичувального рівня одержать дуже низькі пенсії. Повна або часткова ренаціоналізація накопичених активів обов'язкових недержавних пенсійних систем була проведена в Аргентині, Болівії, Угорщині, Казахстані, Польщі. Інші країни зробили участь в них добровільною (Литва, Польща, Російська Федерація, Словаччина, Уругвай), багато країн зменшили або зупинили відрахування внесків, щоб зберегти ці кошти для публічних розподільчих систем. Метою таких «зворотних» реформ стало не лише намагання забезпечити принаймні мінімальний гарантований дохід для всіх людей похилого віку, а й намагання зупинити зростання бюджетного дефіциту та державного боргу. Останнє особливо стосується країн Східної та Центральної Європи, де приватні пенсійні фонди інвестували більшість своїх активів у державні цінні папери, а залучені кошти уряди використовували для покриття поточного дефіциту системи публічних фінансів. Наприклад, у Польщі, Угорщині, Словаччині приватизація солідарної страхової системи спричинила зростання національного дефіциту на 1,5 % щороку. За таких умов зиски від накопичувального рівня одержують хіба що приватні учасники фінансового ринку, які заробляють на адмініструванні пенсійних активів.<sup>1</sup>

Необхідність розвитку накопичувальних пенсій не викликає сумнівів, проте не за рахунок солідарної системи і за обмеженої участі з боку держави. Наразі в Україні запровадження обов'язкових накопичувальних пенсій може вважатися прийнятним лише за умови залучення додаткових коштів, тобто зі сплатою додаткових внесків понад існуючий розмір єдиного соціального внеску. У цьому випадку збільшення фіскального навантаження

---

<sup>1</sup> Ibid.

на працівників має бути компенсовано шляхом переходу до прогресивної шкали оподаткування особистих доходів, скасування військового та пенсійного зборів тощо. Також надзвичайно важливо максимальною мірою скористатися наявною публічною інфраструктурою (ІКТ-потужності Державної фіскальної служби та Пенсійного фонду України, електронний обмін адміністративними даними тощо) для мінімізації адміністративних видатків нової накопичувальної системи.

Усі заходи пенсійної реформи мають супроводжуватися широкою інформаційно-роз'яснювальною кампанією, спрямованою на висвітлення соціальних цілей реформи, формування свідомого та відповідального ставлення громадян до своїх обов'язків як запоруки забезпечення своїх прав. Успішність пенсійної реформи залежить також від того, наскільки зміни в пенсійному законодавстві реформа будуть підкріплені секторальними реформами. Фіскальна політика має стати міцною і виваженою, щоб забезпечити справедливий розподіл фінансових зобов'язань та фінансову дисципліну; якщо держава не вміє збирати податки – вона неспроможна належним чином виконувати соціальні функції. Реальні структурні зміни в економіці та зайнятості потребують посилення політики зайнятості та чіткої стратегії створення нових робочих місць з гідними умовами праці та оплати.

### **III.III Запровадження II накопичувального рівня пенсійної системи**

Починаючи з 2004 року пенсійна система України, відповідно до Закону України від 09 липня 2003 року «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»<sup>1</sup> складається з трьох рівнів: солідарної й накопичувальної систем загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та системи недержавного пенсійного забезпечення. Така модернізація була спрямована на стабілізацію та оздоровлення фінансового стану Пенсійного фонду України, що, перш за все було пов'язане з запровадженням накопичувального рівня, основна мета якого полягала в фінансовому розвантаженні солідарної системи, а також прогнозувала українцям «на перспективу» належне матеріальне забезпечення і як результат підвищення рівня якості життя.

Однак, на жаль, до сьогодні другий рівень так і не розпочав функціонувати, тому пенсійна система України не діє повною мірою, тим самим все більше стає завантаженим перший рівень з якого здійснюється виплата пенсій за рахунок Пенсійного фонду України, отож видатки з останнього – це основне джерело фінансування пенсій в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

З метою скорочення цих видатків, українське пенсійне законодавство

---

<sup>1</sup> Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49–51. Ст. 356.

протягом останніх років неодноразово реформувалось та зазнавало змін, зокрема декілька разів підвищувався пенсійний вік та збільшувалась тривалість страхового стажу для різних категорій громадян, змінились умови виходу на пенсію за вислугу років і на пільгових умовах, суттєво скоротилися перелік професій за Списками № 1 і № 2<sup>1</sup>, що позбавило права на пільгове пенсіонування багатьох категорій працівників, неодноразово коригувалась ставка оподаткування пенсій, також змінився розмір єдиного соціального внеску завдяки якому і формується бюджет Пенсійного фонду України, адже відповідно до Постанови КМУ від 26 листопада 2014 року № 675 «Про затвердження пропорцій розподілу єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»<sup>2</sup> основна пропорція, а саме 85,6215 відсотка відраховується на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування до солідарної системи, але це не дало суттєвих результатів, адже, очевидно, що політика держави не може бути успішною, а норми законів ефективними, якщо в них не враховуються потреби та очікування людей<sup>3</sup>.

Як зазначають Г.В. Осовий та В.С. Максимчук головна причина фінансової нестабільності солідарної системи – це надзвичайно складна демографічна ситуація та вкрай низький рівень зайнятості працездатного населення. В країні щороку зменшується чисельність населення і кількість легально працюючих громадян. За окремими даними, 4–5 мільйонів осіб працюють без оформлення роботодавцем трудових відносин і без сплати ним єдиного соціального внеску, а отже, звужується база платників єдиного соціального внеску. Самі працівники здебільшого не можуть змінити ситуацію через необхідність утримання себе і своїх сімей, до того ж, не зацікавлені у легалізації сплати єдиного внеску, оскільки пенсійне забезпечення є вкрай низьким. Отож, на 12 мільйонів пенсіонерів нині припадає 10,5 мільйонів працівників, за яких сплачується єдиний соціальний внесок. Частина з них отримують зарплату в «конвертах». При тому, що активною діяльністю займаються майже 17 мільйонів осіб, а кількість осіб працездатного віку 18–60 років становить понад 26 мільйонів<sup>4</sup>.

І, дійсно, на сьогодні Пенсійний фонд України, не в змозі забезпечувати

---

<sup>1</sup> Про затвердження списків виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятості в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах : Постанова КМУ від 24.06.2016 р. № 461 // Офіційний Вісник України. 2016. № 60. Ст. 15.

<sup>2</sup> Про затвердження пропорцій розподілу єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : постанова КМУ від 26 11. 2014 р. № 675 // Офіційний Вісник України. 2014. № 97. Ст. 67.

<sup>3</sup> Скоробагатко А.В. Пенсійне законодавство : ефективність його норм // Ефективність норм права. Зб. наук. праць. Матеріали VII міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 17 лист. 2016 р.) / за заг.ред. Н.М. Пархоменко, М.М. Шумила, І.О. Ізарової. Київ : Ніка-Центр, 2016. С. 406.

<sup>4</sup> Осовий Г.В., Максимчук В.С. Актуальні питання модернізації пенсійної системи України // Актуальні питання удосконалення законодавства про працю та соціальне забезпечення : тези доп. та наук. повідомл. учасників VII Міжнар. наук.–практ. конф. (м. Харків, 29 верес. 2017 р.) / за ред. В.В. Жернакова. Харків : Право, 2017. С. 379.

пенсіями усіх хто має на них право без залучення коштів з Державного бюджету України. Так, у 2017 році сума коштів Державного бюджету України на фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду України становить 141 315 405,1г рн.<sup>1</sup> Однак, необхідно враховувати, що розмір пенсій, для більшості пенсіонерів мізерний. Тим не менш, виплата навіть невеликих, як правило, за розміром пенсій із року в рік створюють «хронічний» дефіцит бюджету Пенсійного фонду України.

Тому задля посилення бажання населення України брати участь в системі загальнообов'язкового пенсійного страхування та не приховувати свої доходи, необхідно впроваджувати в дію накопичувальну систему, яка визначає умови тісної взаємозалежності між здійсненнями внесками й одержаними виплатами, чим суттєво відрізняється від солідарної, що діє за принципом перерозподілу коштів між поколіннями працюючих і пенсіонерів, оскільки на відміну від пенсій, які виплачуються з першого рівня, пенсійні виплати з другого рівня будуть власністю винятково застрахованої особи, тому вона навіть зможе кошти, які накопичила, у визначених законодавством випадках, забрати одноразово, а у випадку її смерті виплати будуть успадковуватись рідними.

Також, другий рівень пенсійної системи дозволить здійснити фінансове розвантаження першого, так як кошти, які будуть надходити до накопичувальної системи в подальшому інвестуватимуться в економіку країни для отримання інвестиційного доходу і захисту їх від інфляційних процесів, адже, як вірно зазначає А.В. Федоренко накопичувальна система пенсійного страхування в Україні – це важливе додаткове джерело пенсійного забезпечення населення і водночас потужний довгостроковий ресурс фінансування економіки<sup>2</sup>. М.А. Омельченко також зауважує, що впровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи може стати головним заходом, що виведе країну на новий економічний рівень, дасть поштовх фондовому ринку, підвищить соціальний захист людей. Та й люди, сплачуючи особисті пенсійні внески, сприйматимуть пенсійну систему вже не як абстрактний механізм виплати їм грошей на старості, а як персональну відповідальність за власне майбутнє<sup>3</sup>.

Однак, не всі науковці притримуються такої думки, наприклад О.Я. Орловський вважає, що до пенсійного страхування варто відносити тільки солідарну

---

<sup>1</sup> Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2017 рік : Постанова КМУ від 18.01.2017 р. № 17 // Офіційний Вісник України. 2017. № 10. Ст. 12.

<sup>2</sup> Федоренко А.В. Правові засади упровадження накопичувальної системи пенсійного страхування // Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення. 36. наук. праць. Матеріали І міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25–26 квіт. 2013 р.) / за ред. проф. М.І. Іншина, проф. Н.М. Хуторян, доц. В.І. Щербини. К. : Ніка-Центр, 2013. С. 644.

<sup>3</sup> Омельченко М.А. Три кроки до забезпечення старості // Вісник Пенсійного фонду України. 2009. № 10 (88). С. 25.

(соціально-страхову) частину пенсійної системи, яка будується на принципі соціальної справедливості і захищає особу від ризику втратити трудовий дохід. На думку автора, накопичувальна частина страхової пенсії є не соціальним забезпеченням у системі соціального страхування, а особистим комерційним страхуванням, яке повинне здійснюватись на добровільній основі. Страхові внески на фінансування накопичувальної частини пенсії не є частиною соціально-розподільчих відносин в рамках системи обов'язково пенсійного страхування, вони не беруть участь у забезпеченні страхових зобов'язань перед іншими застрахованими особами і фактично виступають не коштами соціального страхування, а особистими заощадженнями громадян<sup>1</sup>. Варто зауважити, що на сьогодні, як ми вже попередньо зазначили у роботі, дуже важко говорити про дотримання принципу соціальної справедливості при нарахуванні та виплаті пенсій з солідарної пенсійної системи, те саме стосується і захисту осіб від ризику втратити трудовий дохід, тому об'єктивно необхідним заходом підвищення матеріального рівня населення є запровадження накопичувальної пенсійної системи на засадах обов'язковості, враховуючи той факт, що як показує практика, доволі невелика частина населення здійснює такі накопичення на добровільній основі (недержавне пенсійне забезпечення).

Таким чином, держава повинна взяти на себе обов'язок підтримати своїх громадян та запропонувати надійний механізм створення додаткового пенсійного забезпечення. Також, на нашу думку, система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування передбачає не лише соціально-розподільчі відносини, як стверджує О.Я. Орловський, але й відносини з накопичення коштів для забезпечення особи у разі настання певного соціального ризику, тобто як солідарна, так і накопичувальна пенсійні системи спільно характеризуються наявністю соціального складника – матеріальне забезпечення своїх учасників у разі зміни соціального статусу (досягнення пенсійного віку) або настання іншої соціально-значущої обставини.

З цього приводу цікавим є бачення О.П. Ковалю, який вважає, що ідеологія розподільчої системи визначається спробою встановити справедливий та одночасно актуарно обґрунтований алгоритм встановлення взаємозв'язку між нинішньою заробітною платою та майбутньою пенсією, тому працівник сьогодні віддає свої гроші державі в обмін на її обіцянку потурбуватися про нього у старості. Таким чином, джерелом майбутніх пенсій є страхові внески майбутнього покоління, розмір яких, як і сама наявність, є достатньо мірою невизначеними. Натомість накопичувальна система – частина заробітку працівника протягом усього його трудового життя, що відкладається

---

<sup>1</sup> Орловський О.Я. Проблемні питання застосування пенсійного законодавства України // Актуальні проблеми розвитку законодавства про працю та соціальне забезпечення : Тези доповідей та наукових повідомлень учасників Міжнародної науково-практичної конференції; м. Харків, 22–23 квітня 2009 р. / за ред. В.В. Жернакова. Х. : Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2009. С. 421.

(резервується) та інвестується в певні активи, які приносять дохід. При цьому конкретний перелік фінансових інструментів (цінні папери, депозити, нерухомість тощо) та квоти на їхнє використання не мають принципового значення. Головне, що під час їх використання має підтримуватися баланс доходності й ризику. У момент настання пенсійного віку громадянин і в розподільчій, і в накопичувальній системах має підстави розраховувати на певну кількість пенсійних прав, виражених у грошовому еквіваленті. З тією лише різницею, що в накопичувальній системі: процес їхнього формування є більш прозорим, об'єктивним і зрозумілим, що виключає надання окремим категоріям учасників будь-яких преференцій<sup>1</sup>.

Б.І. Сташків також не є прихильником запровадження накопичувальної пенсійної системи. Науковець вважає, що солідарна пенсійна система – це геніальний винахід людства і її слід удосконалювати шляхом проведення економічних реформ, розумним розподілом тягаря по сплаті соціального внеску між роботодавцем та працівником, раціональним використанням коштів Пенсійного фонду України, а тому в рамках постійних фінансових криз слід добре подумати щодо введення другого рівня пенсійної системи. Оскільки вона буде обов'язковою, то держава всі ризики повинна взяти на себе, адже якщо держава змушує працівника до певних дій, то за їх результати вона повинна нести відповідальність. Як стверджує вчений, юридична відповідальність держави в повному обсязі ніде не прописана, таким чином остання затіває масштабну фінансову аферу, в якій постраждають мільйони, а відповідальність ніхто не понесе<sup>2</sup>.

Аналізуючи вищезазначену позицію Б.І. Сташківа, вважаємо, що неодноразове проведення масштабних пенсійних реформ так і не дало позитивних результатів стосовно покращення фінансового стану солідарної пенсійної системи, збільшення розмірів пенсій і т. д., тому запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування є нагальною потребою сьогодення, однак це потрібно робити плановірно, враховуючи усі можливі ризики, які можуть виникати в ході роботи. Щодо відповідальності, то дійсно, вона ніде не прописана, але передбачаються заходи державного контролю та нагляду в накопичувальній системі пенсійного страхування. Наприклад, відповідно до статті 104 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» таку діяльність буде провадити національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Зокрема, за нею закріплений обов'язок

---

<sup>1</sup> Коваль О.П. Перспективи впровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні : вплив на економічну безпеку : монографія. К. : НІСД, 2012. С. 148–149.

<sup>2</sup> Сташків Б. І Оптимізація пенсійного забезпечення: правові, економічні та соціальні аспекти // Правові засади працевлаштування та зайнятості населення в умовах ринкової економіки; м. Севастополь, 19–21 травня 2011 р. / За ред. проф. В.С. Венедіктова. Севастополь : Українська асоціація фахівців трудового права, Севастопольський інститут банківської справи Української академії банківської справи Національного банку України. 2011. С. 231.



систематично контролювати суб'єктів накопичувальної системи щодо дотримання законодавства, перевіряти достовірність інформації, що надається та оприлюднюється ними та інше. Тому, все таки необхідно сподіватись, що держава створить умови для захисту громадян щодо реалізації права на накопичення частини пенсії, адже як стверджує О.П. Коваль забезпечення гідної старості громадян є вищою, кінцевою метою запровадження накопичувальної системи, тоді як стимулювання економіки, збільшення надходжень до Пенсійного фонду України через створення додаткових робочих місць тощо є похідними від неї. Тому перелік і структура ризиків становлення системи другого рівня є похідними від мегаризику –недостатності накопичень для забезпечення гідної старості<sup>1</sup>.

А.В. Бурка звертає увагу на те, що ефективному запровадженню та функціонуванню накопичувальної складової пенсійного забезпечення має передувати підготовчий етап, який включатиме низку заходів, таких як: здійснення розрахунків та моніторингу; розробка макроекономічних прогнозів під час реалізації різних сценаріїв здійснення пенсійної реформи в Україні тощо<sup>2</sup>. Але, на нашу думку, не менш важливим заходом є інформаційно-роз'яснювальна робота серед населення щодо перспектив діяльності накопичувальної системи пенсійного страхування. Як стверджує А.В. Скоро-багато важливо мати на увазі, що реалізація правових актів, а нерідко і цілих напрямів правової політики, може гальмуватися через недостатність правових знань населення. Однак, складається враження, що державу повністю задовольняє низький рівень правосвідомості громадян, скільки вона поводить в питаннях правового виховання абсолютно інертно. Тому формування правової культури, правосвідомості громадян у сфері пенсійного забезпечення має стати обов'язковою умовою реалізації правової політики. Разом з тим, необхідно усвідомлювати, що правова свідомість населення не встигає за стрімким процесом зміни законодавства і часто таким, яке взагалі важко пояснити<sup>3</sup>. Очевидно, що більшість громадян не розуміють яким чином буде працювати ця система. Більше того, в засобах масової інформації, і в мережі Інтернет не завжди повно, компетентно та достовірно висвітлюється така інформація, що спричиняє безліч непорозумінь, формування неправильного бачення того чи іншого питання, яке стосується функціонування накопичувальної пенсійної системи та заважає людям зрозуміти, які переваги та проблеми можуть виникнути у разі її запровадження. Тому ми вважаємо, що запровадженню накопичувальної

---

<sup>1</sup> Коваль О.П. Цит. праця. С. 104.

<sup>2</sup> Бурка А.В. Накопичувальна система як індикатор ефективності пенсійного забезпечення в Україні // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». Випуск 3. Том 1. 2016. С. 111.

<sup>3</sup> Скоробагато А.В. Проблемы формирования правовой политики государства в сфере пенсионного обеспечения // Ежеквартальный научно-практический журнал «Трудовое и социальное право». № 1 (9). 2014. С. 33–34.

системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування має передувати комплексне і розлоге інформування населення про принципи та механізм її діяльності.

В пункті 9 Розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачено, що перерахування страхових внесків до накопичувальної системи пенсійного страхування запроваджується з 1 січня 2019 року та визначено зобов'язання Кабінету Міністрів України за яким, 1 липня 2018 року орган повинен забезпечити створення інституційних компонентів функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування. Варто зазначити, що вказана норма була внесена до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» на підставі прийняття Закону України 3 жовтня 2017 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій»<sup>1</sup> З цього можна зробити висновок, що уряд усвідомлює можливості забезпечення її виконання протягом наступних 14 місяців, хоча, якщо враховувати кількість попередніх спроб, то така перспектива стає менш ймовірною. Окрім того, 11 жовтня 2017 року було видано розпорядження КМУ № 723-р «Про затвердження плану заходів із запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування на 2017–2018 роки»<sup>2</sup> відповідно до якого планується поетапно розробити нормативно-правову базу за допомогою якої будуть регулюватись питання нагляду за суб'єктами системи накопичувального пенсійного забезпечення; виявлення та протидія фінансових зловживань; визначення критерії відбору недержавних пенсійних фондів, захист прав учасників; визначення розмірів страхових внесків та бази нарахування страхового внеску до системи накопичувального пенсійного забезпечення.

Наразі не з'ясовано, яка саме модель функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування буде діяти в кінцевому рахунку: централізована (шляхом створення цільового позабюджетного Накопичувального фонду) чи децентралізована (шляхом обрання недержавних пенсійних фондів, в яких застраховані особи бажають формувати свої обов'язкові пенсійні накопичення). Хоча, на наш погляд, варто запроваджувати децентралізовану модель, так як система недержавного пенсійного забезпечення діє в Україні вже 13 років і за своїми принципами – це добровільна накопичувальна складова пенсійної системи. Діяльність суб'єктів цієї системи спрямована на накопичення коштів на майбутню пенсію шляхом акумулювання, збереження та інвестування коштів учасників. Законодавча збалансованість

---

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій : Закон України від 03.11.2017 р. № 2148–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 40–41. Ст. 5.

<sup>2</sup> Про затвердження плану заходів із запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування на 2017–2018 роки : Розпорядження КМУ від 11.10.2017 р. № 723–р // Урядовий кур'єр. 2017. № 198

та урегульованість забезпечує системі рівновагу та стабільність на тривалу перспективу, так як відповідно до частини 12 статті 6 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення»<sup>1</sup> недержавний пенсійний фонд не може бути оголошеним банкрутом і ліквідований за чинним законодавством України про банкрутство.

Враховуючи це, саме на недержавні пенсійні фонди необхідно покласти функції акумулювання, збереження та інвестування пенсійних коштів у накопичувальній системі пенсійного страхування. Таке рішення не потребуватиме додаткових коштів на створення інституційних компонентів накопичувальної системи<sup>2</sup>. Однак, необхідно дуже відповідально підійти до питання визначення критеріїв відбору таких недержавних пенсійних фондів та на загальнодержавному рівні закріпити їх перелік для того, щоб особи, які стануть учасниками накопичувальної пенсійної системи, могли, за допомогою таких фондів, вдало та успішно інвестувати свої накопичення, щоб отримати додатковий дохід з мінімальним ризиком.

Варто зазначити, що будь-хто не зможе брати участь в накопичувальній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Отже, для того, щоб бути учасником накопичувальної системи, слід дотримуватися трьох умов. По-перше, особа має підлягати загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню. Так, в пункті 9 Розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачено, що учасниками накопичувальної системи пенсійного страхування є особи, які станом на 1 січня 2019 року підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню згідно з цим Законом (стаття 11).

Якщо проаналізувати статтю 11 Закону, де визначені категорії осіб, які підлягають загальнообов'язковому пенсійному страхуванню, то можна відокремити тих, за яких, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку нарахування та сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за деякі категорії застрахованих осіб» від 2 березня 2011 року, сплата єдиного внеску здійснюється в межах та за рахунок загального обсягу видатків, передбачених в Державному бюджеті України на відповідний рік для Пенсійного фонду України<sup>3</sup>. До таких людей, наприклад можна віднести осіб, які доглядають за дитиною до досягнення нею трирічного віку та відповідно до закону отримують допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного

---

<sup>1</sup> Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09.07.2003 р. № 1057-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 47–48. Ст. 372.

<sup>2</sup> Омельченко М.А. Три кроки до забезпечення старості // Вісник Пенсійного фонду України. 2009. № 10 (88). С. 25.

<sup>3</sup> Про затвердження Порядку нарахування та сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за деякі категорії застрахованих осіб : Постанова КМУ від 02.03.2011 р. № 178 // Офіційний Вісник України. 2011. № 16. Ст. 666.

віку та/або при народженні дитини, при усиновленні дитини; одного з непрацюючих працездатних батьків, усиновителів, опікуна, піклувальника, які фактично здійснюють догляд за дитиною з інвалідністю, а також непрацюючих працездатних осіб, які здійснюють догляд за особою з інвалідністю I групи або за особою, яка досягла пенсійного віку, встановленого статтею 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», та за висновком закладу охорони здоров'я потребує постійного стороннього догляду, якщо такі непрацюючі працездатні особи отримують допомогу, надбавку або компенсацію відповідно до законодавства. Тому виникає питання, яким чином і за який рахунок будуть здійснюватись виплати до накопичувальної системи для таких осіб. Чи готова держава брати на себе такі фінансові зобов'язання, адже, якщо солідарна пенсійна система носить розподільний характер і виконує насамперед соціальну функцію, то внески до накопичувальної системи будуть мати персоніфікований характер і акумулюватися на індивідуальних пенсійних рахунках.

Другою умовою участі є вимога до віку. Зокрема, не зможуть бути платниками страхових внесків особи, які досягли пенсійного віку визначеного законодавством. На сьогодні, враховуючи приписи статті 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пенсійний вік залежить від наявного в особи страхового стажу: 60 років за наявності 25 років страхового стажу або ж 63 роки, якщо загальна тривалість страхового стажу становить від 15 до 25 років. Також залежно від віку допускається можливість сплати страхових внесків не на загальнообов'язкових засадах, а на добровільних. Так, застраховані особи, яким на 1 січня 2019 року залишилося менше 10 років до досягнення пенсійного віку, мають право прийняти рішення не сплачувати страхові внески до накопичувальної системи пенсійного страхування.

Третьою умовою участі у накопичувальній системі є сплата страхових внесків. Відповідно до частини 3 статті 1 Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» 3668-17 від 08 липня 2011 року<sup>1</sup> страхові внески до Накопичувального пенсійного фонду є складовою частиною єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, сплаченого учасниками накопичувальної системи пенсійного страхування, і підлягають спрямуванню до Накопичувального пенсійного фонду в таких розмірах: у рік запровадження перерахування – 2 відсотки бази нарахування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, встановленого для таких учасників, кожного наступного року – у розмірі, збільшеному на 1 відсоток, до досягнення 7 відсотків і подальшої сплати у зазначеному розмірі.

---

<sup>1</sup> Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 08.07.2011 р. № 3668–VI // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 12–13. Ст. 82.

Отже, сьогодні питання запровадження другого рівня постало дуже гостро, адже це дозволить забезпечити функціонування пенсійної системи повноцінно та ефективно задля втілення в життя тих основних положень та ідей заради яких вона була створена – забезпечення належного рівня життя людей на засадах соціальної справедливості, гармонізації відносин між поколіннями та сприяння економічному зростанню<sup>1</sup>. Тому, беззаперечно, продовження пенсійної реформи в такому ракурсі необхідно сприймати схвально. Пенсійному фонду України хронічно бракує коштів для виконання пенсійних зобов'язань і лише накопичувальна складова створюватиме довгострокові фінансові ресурси і для достойних пенсій українців у майбутньому, і для стабілізації економічної ситуації в країні через їх інвестування сьогодні.

Хоча, однозначно, варто розуміти, що усі перспективи та плюси, які прогнозуються для українського населення, шляхом запровадження накопичувальної системи, будуть відчутними не одразу, в будь-якому випадку – коли всі рівні пенсійної системи запрацюють одночасно злагоджено та збалансовано, це дозволить на початковому етапі хоча б частково вирішити проблеми в сфері пенсійного забезпечення. Лише при правильному підході до запровадження і учасники системи, і держава залишаться в плюсі, адже гроші на індивідуальних рахунках громадян не лише зберігатимуться, а й примножуватимуться шляхом інвестування в економіку у найбільш надійні активи, що сприятиме збільшенню розміру майбутньої пенсії та економічному зростанню в країні.

### **III.IV Правові питання імплементації Україною європейських стандартів пенсійного забезпечення**

Однією з основних засад зовнішньої політики України законодавчо визначено забезпечення інтеграції нашої держави в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі (ч. 2 ст. 11 Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”<sup>2</sup>). Важливим у цьому контексті стало поступальне та систематичне впровадження правотворчою та правозастосувальною практикою в Україні Європейських стандартів. Сьогодні проблема упровадження міжнародних стандартів набула для України практичного значення. З цією метою була затверджена програма адаптації законодавства України до законодавства

---

<sup>1</sup> Правове регулювання пенсійного забезпечення за віком у солідарній пенсійній системі України : монограф. наук. ред. Н.М. Хуторян. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2013. С. 33.

<sup>2</sup> Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 23.01.2018 р.)

Європейського Союзу<sup>1</sup>, яка визначала механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Процес інтеграції передбачає адаптацію законодавства, створення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування.

Невід'ємною складовою політики будь-якої держави є її діяльність у соціальній сфері. Про вагомий роль соціальної національної політики свідчать і задекларовані засади внутрішньої політики України в соціальній сфері (ст. 8 Закону України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики"<sup>2</sup>). Реалізація їх (засад) на рівні стандартів Європейської соціальної моделі як суми основних цінностей сучасного соціального суспільства (соціальна справедливість, соціальна безпека, соціальна згуртованість, конкурентоздатна економіка, сприятлива для суспільства екологія тощо) особливо загострила питання взаємного зближення та проникнення систем соціального захисту України та Європейського співтовариства. Нового змістовного наповнення вони набули після підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що вимагає від Уряду України досягнення цілей посилення рівня соціального захисту та модернізації систем соціального захисту, зокрема, щодо якості, доступності та фінансової стабільності. Адже європейські програми соціального захисту спрямовані на гарантування достатнього та повноцінного життя у соціумі всіх осіб, які зазнали соціального ризику та забезпечують високий рівень державних і недержавних видів соціальних виплат та послуг.

Дослідженню правових теоретичних і практичних аспектів інтеграції України у міжнародну систему соціальних норм, нормативів та гарантій присвячено значну кількість праць вітчизняних та зарубіжних науковців: Н.Б. Болотіної, В.Я. Бурака, В.В. Жернакова, О.І. Кульчицької, І.М. Ласько, О.В. Москаленко, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, О.В. Тищенко, М.М. Шумила, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, М.М. Феськова, О.М. Ярошенка та ін. Однак, до тепер не завершена повноцінна інтеграція національної та європейської систем соціального захисту, та й, зрештою, Європейська соціальна модель продовжує перманентно розвиватися, використовуючи та узгоджуючи різні внутрідержавні соціальні програми.

В цьому контексті варто згадати, що основною засадою соціальної політики Ради Європи є реалізація та захист соціальних прав людини, яка знайшла своє відображення у нормах Європейської конвенції про захист прав людини.

---

<sup>1</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення: 23.01.2018 р.)

<sup>2</sup> Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення: 23.01.2018 р.)

Україна ратифікувала зазначену Конвенцію у 1997 році<sup>1</sup>. Безпосередній аналіз змісту Конвенції, звичайно, не дає можливості прив'язати її положення до реалізації права особою на соціальний захист в цілому та, зокрема, право особи на пенсійне забезпечення. Однак сфера її застосування Європейським судом з прав людини підтверджує, що вона сприяє розширенню захисту соціальних (пенсійних) прав громадян України, а прецедентна практика Суду є прикладом ефективного захисту цих прав. Ґрунтовний аналіз рішень Європейського суду з прав людини у сфері захисту права особи на пенсійне забезпечення розглянуті у працях І.М. Ласько<sup>2</sup>, М.М. Шумила<sup>3</sup>.

Базовим документом, на основі якого здійснюється ефективний міжнародний моніторинг забезпечення реалізації державами соціальних прав людини продовжує залишатися Європейська соціальна хартія (переглянута) (надалі – Хартія)<sup>4</sup>, яку визнано універсальним стандартом соціальних прав людини та фундаментальним документом функціонування Європейської соціальної моделі. В сучасній теорії прав людини міжнародні стандарти в галузі прав людини визначають як міжнародно-правові, тобто такі, що випливають із норм міжнародного права, обов'язки держави<sup>5</sup>.

Доцільно звернути увагу на зміст та механізм впровадження в Україні положень цієї Хартії. Ухвалена 18 жовтня 1961 року, а згодом переглянута (1996 р.) відповідно до нових європейських соціально-інтеграційних процесів Європейська соціальна хартія (переглянута) визначає юридичний механізм захисту соціальних прав людини для держав – членів Ради Європи. Україна визнала себе зобов'язаною відповідно до 27 статей та 74 пунктів Європейської соціальної Хартії<sup>6</sup>. Ратифікація цих положень встановлює та гарантує для особи низку прав, які в теорії прав людини прийнято позначати “соціальними”. Серед них виділяємо ті, що визначають зміст права особи на соціальне забезпечення та мають безпосереднє чи опосередковане відношення до права на пенсійне забезпечення. Зокрема, це – права: працю-

---

<sup>1</sup> Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2,4,7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/137-16> (дата звернення: 23.01.2018 р.)

<sup>2</sup> Ласько І.М. Система джерел права соціального забезпечення України : монографія // Львів. 2017. С. 108-119

<sup>3</sup> Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : монографія // К. : Ніка-Центр. 2016. С. 536-557; Шумило М.М. Рішення Європейського суду у сфері соціального захисту та їх наслідки для України // Правова держава. 2017. № 28. С. 212-219

<sup>4</sup> Європейська соціальна Хартія (Переглянута) від 03.05.1996р. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_062) (дата звернення: 23.01.2018 р.)

<sup>5</sup> Черниченко С.В. Права человека и гуманитарная проблематика в современной дипломатии // Моск. госуд. международ. Права. 1992. № 3. С.38.

<sup>6</sup> Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої): Закон України від 14.09.2006 № 137-V // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/137-16> (дата звернення: 23.01.2018 р.)

ючих жінок на охорону материнства; на охорону здоров'я; на користування послугами соціальних служб; самостійність, соціальну інтеграцію інвалідів та участь їх у житті суспільства; сім'ї, дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист; на рівні можливості та рівне ставлення у вирішенні питань щодо працевлаштування та професії без дискримінації за ознакою статі; на інформацію та консультації; на соціальний захист осіб похилого віку; на захист у випадках звільнення; на гідне ставлення на роботі; на захист від бідності та соціального відчуження; на житло.

Аналіз частини 1 Хартії всі права особи в сфері соціального забезпечення дозволяє розділити на дві групи. Відповідно до її положень всі громадяни, що здійснюють трудову діяльність мають право на адекватний соціальний захист та адекватні розміри виплат із соціального забезпечення у випадку втрати заробітку через настання соціального ризику, а непрацюючі, які не мають засобів до існування, мають право на соціальну допомогу в розмірі прожиткового мінімуму. Таке тлумачення змісту права на соціальне забезпечення є надзвичайно актуальне для національного законодавства, оскільки загального уніфікованого нормативно-правового акту у сфері соціального захисту в Україні не має до тепер. Принагідно відзначимо, що національні законодавчі норми у сфері пенсійного забезпечення відповідають задекларованому у зазначеній статті міжнародному принципу.

Варто відзначити, що Україна не ратифікувала так звані “чисті” норми про соціальне забезпечення ст. 12 Хартії “Право на соціальне забезпечення”. Недосконалість вітчизняного правового регулювання з питань розмірів соціальних виплат, в т.ч. пенсійних (що підтверджується зверненнями громадян до Європейського суду з прав людини), негативно позначилося на приєднанні України до ст. 12 Хартії. Неготовність України визнати на своїй території обов'язковими до виконання найважливіші норми п. 2 і 3 ст. 12 Хартії про підтримку системи соціального забезпечення на задовільному рівні і її послідовному вдосконаленні пояснюється саме цією обставиною. Основною вимогою для можливості ратифікації зазначених положень є ратифікація Конвенції № 102 (1952 р.) і Європейського кодексу соціального забезпечення (1964 р.), що Україна успішно зробила, однак із певними застереженнями.

Стаття 12 Хартії закликає держави вживати заходів щодо укладення двосторонніх та багатосторонніх угод з метою забезпечення рівності громадян кожної держави, що є стороною, в сфері соціального забезпечення у випадку міграції працівників з однієї країни до іншої та надання, збереження й відновлення права на соціальне забезпечення шляхом акумуляції страхового стажу і стажу на відповідних видах робіт відповідно до законодавства кожної із сторін. Пенсійне забезпечення громадян України в контексті їх активної міграції та розпорошення вітчизняної робочої сили на всю територію Європейського Союзу є особливо актуальним в сучасних умовах. Адже станом на кінець 2016 року за даними Міністерства закордонних справ України за



кордоном легально перебуває до 5 млн українців (щодо загальної чисельності громадян в Україні 42,7 млн чоловік)<sup>1</sup>.

Приєднання до положень міжнародного нормативно-правового акту породило ситуацію, за якої соціальне законодавство України почало потребувати змін та удосконалення. На реалізацію положень Європейської соціальної Хартії був затверджений план заходів щодо забезпечення виконання положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) на 2015–2019 роки (далі – План заходів)<sup>2</sup>. Розглянемо ті з них, які змінюють сутнісно-якісне наповнення права особи на соціальне (пенсійне) забезпечення.

По-перше, з урахуванням запровадженої у 2007 р. міжнародної системи контролю за виконанням державами положень Хартії Україна щорічно направляє до Ради Європи національні доповіді про виконання зобов'язань за Хартією та отримує заключні висновки Європейського Комітету із соціальних прав Ради Європи за результатами розгляду таких доповідей. До функцій Комітету із соціальних прав належить надання правової оцінки, як саме Договірні сторони виконують свої зобов'язання у вигляді позитивного, негативного чи відкладеного висновку. На основі таких висновків Урядовий комітет може винести попередження державі, яке має радше політичне, аніж юридичне значення, однак впливає на статус самої держави в рамках Європейської співдружності.

Усі положення Хартії 1961 р. і Переглянутої хартії були поділені на 4 тематичні групи – група 1 “Зайнятість, професійна підготовка та рівні можливості” (ст. 1, 9, 10, 15, 18, 20, 24, 25), група 2 “Охорона здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист” – (ст. 3, 11, 12, 13, 14, 23, 30); група 3 “Трудові права” – (ст. 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28, 29); група 4 “Сім'я, діти, мігранти” – (ст. 7, 8, 16, 17, 19, 27, 31). Було також встановлено, що держави мають щороку (31 жовтня кожного року) подавати доповіді про виконання зобов'язань за однією із зазначених тематичних груп. Таким чином держава один раз на чотири роки доповідає про виконання зобов'язань за кожним пунктом. Ця система набула чинності з 01.01.2007 р. Процедура контролю щодо національних доповідей, органи, які його здійснюють, та їх компетенція регламентуються частиною IV (ст. 21–29) Європейської соціальної хартії та статтею і Переглянутої хартії.

Базуючись на твердженнях, сформульованих Європейським комітетом із соціальних прав, варто відзначити, що “зобов'язання” держави означає

---

<sup>1</sup> У МЗС назвали кількість українців, які легально вийшли закордон : інформаційна стаття від 10.06.2016 р. // Аналітичний портал «Слово і діло». URL: <https://www.slovovidilo.ua/2016/06/10/povyna/suspilstvo/u-mzs-nazvaly-kilkist-ukrayinciv-yaki-lehalno-vyixaly-za-kordon> (дата звернення: 23.01.2018 р.)

<sup>2</sup> Про затвердження плану заходів щодо забезпечення виконання положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) на 2015–2019 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05. 2015 р. № 450-р // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/450-2015-%D1%80> (дата звернення: 23.01.2018 р.)

“зобов’язання результату”<sup>1</sup>: предметом дослідження у звітах держав є не лише законодавче закріплення, а й практика реального здійснення прав людини. У цьому зв’язку варто взяти до уваги й Резолюцію ПАРЕ № 1651 від 29.01.2009 р., в якій Парламентська Асамблея заявила, що світова фінансова криза не повинна призводити до зниження рівня захисту соціальних прав<sup>2</sup>.

З огляду на предмет дослідження, для нас цікавими є доповіді за тематичною групою “Охорона здоров’я, соціальне забезпечення та соціальний захист” (ст. 3, 11, 14, 23, 30).

Заключні висновки Європейського комітету із соціальних прав Ради Європи щодо п’ятої (попередньої) національної доповіді Уряду України<sup>3</sup> за визначеною тематичною групою містили наступні зауваги:

По-перше, щодо реалізації права особи на користування послугами соціальних служб (ст. 14) Комітет зробив висновок про невідповідність ситуації в Україні п. 1 ст. 14 (відсутність механізму нагляду за адекватністю соціальних послуг) та наголошує, що: 1) сімейна солідарність не забезпечує людей, які потребують допомоги, повною та чіткою соціальною допомогою, а отже, не може слугувати правовою підставою відмови особі у послугах територіальних центрів соціальних служб; 2) соціальні послуги можуть бути платними лише за умови, що їх вартість не буде обтяжливою для ефективного доступу; 3) система соціальних служб повинна бути достатньо розгалуженою для того, щоб люди, яким потрібна допомога, отримували її, незалежно від місця проживання; 4) таке право має бути гарантоване державою, незалежно від громадянства особи; 5) державні та приватні структури повинні надавати соціальні послуги, базуючись на одних соціальних стандартах<sup>4</sup>. Зазначені проблеми продовжують бути актуальними для України.

По-друге, аналізуючи реалізацію особами похилого віку права на соціальний захист, Комітет зауважив, що оскільки рівень мінімальної пенсії є незадовільним, ситуація в Україні не відповідає вимогам положень ст. 23

---

<sup>1</sup> European Committee of Social Rights. Activity report 2009 (25 June 2010). Introduction by Mrs. Polonca Koncar, President of the Committee. P. 4. URL: <http://www.coe.int/socialcharter> (дата звернення: 23.01.2018 р.); International Commission of Jurists v. Portugal, Complaint No. 1/1998, decision on the merits of 9 September 1999; Autism Europe v. France, Complaint No. 13/2002, decision on the merits of 4 November 2003, § 53

<sup>2</sup> Болотіна Н.Б. Європейська соціальна хартія (переглянута) і Україна // Юридична наука. 2011. № 3. С.36-47. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn\\_2011\\_3\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn_2011_3_5) (дата звернення: 22.01.2018 р.)

<sup>3</sup> Заключні висновки Європейського комітету із соціальних прав Ради Європи щодо п’ятої (попередньої) національної доповіді Уряду України // URL: <http://www.msp.gov.ua/content/spivrobotnictvo-z-radoyu-evropi.html> (дата звернення: 22.01.2018 р.)

<sup>4</sup> Заклучні висновки Європейського комітету із соціальних прав Ради Європи за результатами розгляду п’ятої національної доповіді Уряду України за тематичною групою “Охорона здоров’я, соціальне забезпечення та соціальний захист” // URL: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article%3Bjsessionid=B6DA4F8589BA788F46FD3FD6D8744898?art\\_id=92773&cat\\_id=92772](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article%3Bjsessionid=B6DA4F8589BA788F46FD3FD6D8744898?art_id=92773&cat_id=92772) (дата звернення: 22.01.2018 р.)

Хартії. Окрім того, право на соціальний захист таких осіб передбачає доступність соціальних послуг та інформативність про них. В Україні на сьогодні також відсутній ефективний механізм забезпечення осіб похилого віку гідним соціальним житлом чи закладами інтернатного типу.

По-третє, відповідно до висновку Комітету ситуація в Україні не відповідає вимогам і ст. 30 Хартії (“Право на захист від бідності та соціального відчуження”) на підставі того, що не встановлено наявності ефективного державного всеохоплюючого та скоординованого підходу, спрямованого на подолання бідності та соціального відчуження, відсутній моніторинг бідності як соціального ризику<sup>1</sup>.

Відповідно до Плану заходів до 31.10.2016 року була подана дев’ята національна доповідь Уряду України за визначеною тематичною групою<sup>2</sup>, де міститься перелік заходів, які вчинені урядом України з метою усунення негативних тенденцій реалізації громадянами України прав, охоплених змістом п’ятої та дев’ятої доповідей.

У сфері пенсійного забезпечення уряд нашої держави прозвітував про проведені заходи щодо забезпечення належного рівня пенсійних виплат громадянам в Україні.

Осучаснення призначених до 01 травня 2012 року пенсій, економічною гарантією яких був середньомісячний заробіток у галузях економіки за 2007 рік, відповідно до звіту уряду було здійснено внаслідок реалізації норм Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”.

Завдяки виконанню заходів щодо реформування пенсійної системи у 2012 році вдалося: 1) осучаснити пенсії з 01 травня 2012 року 12,8 млн пенсіонерам; 2) збільшити на 25 % основні розміри пенсій інвалідів війни; 3) збільшити підвищення до пенсій – 1280 тис. учасників війни та колишніх в’язнів.

Посилаючись на те, що у 2014–2015 роках Україна знаходилась в складних умовах та змушена була долати наслідки зовнішньої агресії та руйнування інфраструктури на сході, Уряд з метою стабілізації економічної ситуації в країні, починаючи з 2014 року, прийняв низку рішень, спрямованих на жорстку економію бюджетних коштів, у тому числі на соціальний захист населення. Разом з тим, за даними Міністерства соціальної політики України зменшення розміру соціальних виплат не відбулося.

Першим етапом було запроваджено оподаткування високих пенсії, розмір яких перевищував 10 тис. грн., а з 01.01.2015 року знижено поріг для оподаткування пенсій (з 10 тис. грн. до рівня трьох розмірів мінімальної

<sup>1</sup> Заключні висновки Європейського комітету із соціальних прав Ради Європи // URL: <http://www.msp.gov.ua/content/spivrobitnictvo-z-radoyu-evropi.html> (дата звернення: 23.01.2018 р.)

<sup>2</sup> Дев’ята національна доповідь Уряду України щодо реалізації положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) за період з 1 січня 2012 року до 31 грудня 2015 року // URL: <http://www.msp.gov.ua/content/spivrobitnictvo-z-radoyu-evropi.html> (дата звернення: 23.01.2018 р.)

зарплати на місяць станом на 1 січня відповідного року (4134 грн.). Додатково запроваджено військовий збір на частину вказаної пенсії у розмірі 1,5 %. Оподаткуванню не підлягали пенсії інвалідів I та II груп, інвалідів війни III групи та учасників бойових дій.

Другим етапом було введення обмеження виплати пенсії працюючим пенсіонерам, розмір яких перевищує 150 % розміру прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність, у розмірі 85 % призначеної пенсії, але не менше 150 % розміру прожиткового мінімуму (крім інвалідів I та II груп, інвалідів війни III групи та учасників бойових дій).

Третім етапом з 01 червня 2015 року було скасовано норми щодо призначення спеціальних пенсій (народним депутатам, суддям, прокурорам, державним службовцям, та привітанням до них особам).

Ще одним нововведенням стало поетапне підвищення на 5 років пільгового пенсійного віку для жінок, а також підвищення на 5 років страхового, а з окремих професій і спеціального стажу для осіб, які мають право на пенсії за роботу в шкідливих та особливо шкідливих умовах праці та на пенсії за вислугу років.

Кабінет Міністрів України звітує, що завдяки зазначеним заходам було досягнуто певної стабілізації економічної ситуації та забезпечення наповнення бюджету з'явилась можливість підвищити соціальні стандарти.

З 01.09.2015 року мінімальна пенсія в Україні (прожитковий мінімум для непрацездатних осіб) збільшена з 949 до 1074 грн., тобто на 125 грн., або на 13 %.

Важливим кроком у соціальній євроінтеграції України, є ратифікація Конвенцій МОП № 102 “Про мінімальні норми соціального забезпечення”<sup>1</sup> Конвенція МОП № 102 є зводом мінімальних соціальних стандартів функціонування системи соціального забезпечення у всіх державах, якими послуговуються під час розроблення, фінансування та моніторингу внутрідержавних систем соціального захисту та управління ними.

16.03.2016 року Верховна Рада прийняла Закон України “Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення № 102”<sup>2</sup>. Цим Законом Україна приєдналась до 9 з 15 розділів Конвенції (“Медична допомога”, “Допомога у зв’язку з хворобою”, “Допомога по безробіттю”, “Допомога по старості”, “Допомога у випадку трудового каліцтва або професійного захворювання”, “Сімейні допомоги”,

---

<sup>1</sup> Конвенція Міжнародної організації праці № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення: Міжнародний документ від 28.06.1952 р. № 102. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993\\_011](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_011) (дата звернення: 23.01.2018 р.)

<sup>2</sup> Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення № 102: Закон України від 06.03.2016 № 1024-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1024-19> (дата звернення: 23.01.2018 р.)

“Допомога у зв’язку з вагітністю і пологами”, “Допомога по інвалідності” і “Допомога у зв’язку з втратою годувальника”).

Варто відзначити, що Конвенція № 102 про мінімальні норми визначає лише мінімальні контури кожного виду забезпечення в його базовій конфігурації. Її соціально-правова цінність полягає в тому, що вона передбачає основні види соціального забезпечення та враховує всі загальновизнані Європейським співтовариством універсальні соціальні ризики. Відповідно до змісту Конвенції № 102: правові підстави соціального (пенсійного) забезпечення повинні бути формально визначені національним законодавством; настання ризику повинне зумовлювати визначені форми та види забезпечення (в т.ч. соціальні виплати); система забезпечення повинна охоплювати значну частину населення; система забезпечення повинна забезпечувати мінімальний рівень та впродовж впливу конкретного ризику на особу.

Предметом нашого дослідження є Розділ 5 Конвенції № 102 “Допомога по старості”, адже його положення є фундаментом та визначають структуру й основні параметри побудови національних програм пенсійного забезпечення.

Важливим в контексті ефективної захищеності прав громадян України у сфері пенсійного забезпечення є положення ст. 71 та 72 Конвенції. Ними закріплено принцип одностороннього зобов’язання держави щодо забезпечення прав громадян на отримання пенсії за віком (в оригіналі – “по старості”). Обов’язками громадян є лише виконання чи дотримання необхідних для реалізації права на пенсійне забезпечення законодавчих умов (див. ст. 69 Конвенції).

Координація національного законодавства різних держав у сфері пенсійного забезпечення проводиться за такими напрямками: 1) заборона дискримінації громадян держав-учасниць міжнародного договору за ознаками національності; 2) вирішення питання про право, що застосовується, тобто усунення колізій норм; 3) сумування періодів соціального страхування, професійної діяльності чи проживання в державах-учасниках договору для набуття прав на конкретний вид пенсій чи допомог; 4) встановлення умов отримання виплат в одній із держав-учасниць у випадках, коли право на них набуто в інших державах; 5) взаємний розрахунок між державами щодо фінансування виплат при переїзді громадян з одної держави в іншу<sup>1</sup>.

У Конвенції МОП № 102 сформульовано п’ять базових параметрів соціального стандарту у сфері пенсійного забезпечення, які дещо умовно можна розділити на п’ять запитань:

Перше – чому? Стаття 26 Конвенції МОП № 102 визначає, що таке старість – визначений вік, що перевищує 65 років. Положення Закону України

---

<sup>1</sup> Ураков Е.В. Международное трудовое право и социальная защита : Учебное пособие // Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права. 2005. С. 152

“Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” відповідають задекларованій нормі. Перевищення максимального порогу пенсійного віку відповідно до національного законодавства можливе лише як реалізація суб’єктивного права особи<sup>1</sup>.

Друге – хто? Коло соціально-правоможних у сфері пенсійного забезпечення осіб варто визначати відповідно до ст. 27 Конвенції МОП № 102. Нею визначено мінімальну кількість осіб – суб’єктів права на забезпечення: не менше 50 % працівників, їх дружин та дітей; не менше 20 % самозайнятого населення; не менше 50 % загальної кількості жителів; жителі, засоби яких не перевищують певного рівня.

Третє – коли? Правові умови призначення пенсійних виплат. Стаття 29 визначає мінімальні вимоги щодо персонального страхового стажу чи терміну проживання особи, необхідних для отримання гарантованих Конвенцією МОП № 102 виплат. Національна система пенсійного забезпечення враховує страховий стаж особи. Водночас, вважаємо, що внаслідок оновлення вимог щодо персонального стажу особи як передумови її пенсійного забезпечення Україна перевищила мінімальне зобов’язання – набуті 15 років стажу. Конвенція передбачає право особи більш раннього виходу на пенсію за умови зменшення розміру пенсійної виплати.

Четверте – скільки? Мінімальні стандарти розміру матеріального пенсійного забезпечення визначені ст. 28 Конвенції МОП № 102.

П’яте – як довго? (мінімальна тривалість надання забезпечення). Статтею 30 Конвенції МОП № 102 визначено, що пенсійні виплати надаються впродовж впливу на особу відповідного охоплюваного випадку (старості-пенсійного віку, інвалідності, втрати годувальника).

Поняття соціальне забезпечення, яке визначає сферу дії зазначеної Конвенції МОП № 102 передбачає різні організаційно-правові форми реалізації особою права на такий вид забезпечення (а отже і на пенсійне). Організаційно-правовими формами пенсійного забезпечення вважатимемо об’єднану спільними принципами і методами сукупність юридичних, фінансових, організаційних засобів соціального забезпечення окремих категорій населення<sup>2</sup>. Це: 1) бюджетне пенсійне забезпечення, що здійснюється за рахунок податків; 2) соціально-страхове пенсійне забезпечення за рахунок сплати всіма громадянами, що здійснюють трудову діяльність; 3) соціально-страхове забезпечення, що базується на принципі індивідуальної відповідальності особи за майбутнє пенсійне забезпечення.

Статтею 71 Конвенції МОП № 102 передбачена можливість використання всіх форм в системі пенсійного забезпечення громадян кожною державою

---

<sup>1</sup> Детальніше про правові умови реалізації особою права на пенсійне забезпечення (пенсійний вік, персональний страховий стаж, заробітну плату) читайте у параграфі “Реалізація громадянами пенсійних прав відповідно до пенсійної реформи України 2017 року”.

<sup>2</sup> Болотіна Н.Б. Право людини на соціальний захист в Україні. К. : Знання. 2010. С.29

у будь-якому співвідношенні. Своєрідність історичного розвитку кожної із європейських держав, їхньої економічної, демографічної, політичної та інших складових державної політики зумовлює формування власної моделі пенсійного забезпечення громадян, яка визначається сукупністю різних організаційно-правових форм такого забезпечення та принципів їх співвідношення.

Відповідно до ч. 2 ст. 46 Конституції України національна система пенсійного забезпечення як складова соціального захисту формується із державних та недержавних організаційно-правових форм задоволення соціальних потреб фізичних осіб у випадку настання законодавчо визначеного соціального ризику. Кожна із них покликана виконувати власну соціальну функцію щодо громадян, які зазнали впливу соціального ризику.

Українська модель пенсійного забезпечення громадян формується за взірцем модифікованої Бісмарківської концепції. Правовою засадою її побудови є прямий зв'язок між рівнем пенсійного забезпечення та тривалістю професійної діяльності особи. В основі такої моделі лежить пенсійне страхування як складова соціального з публічно-правовим статусом.

В Україні функціонує централізована модель соціального пенсійного страхування. Відповідно до Основ законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування пріоритетним є загальнообов'язкове державне соціальне страхування<sup>1</sup>.

Закономірністю функціонування програм пенсійного соціального страхування є поєднання державного соціального зобов'язання, соціальної солідарної відповідальності усіх учасників системи публічного пенсійного соціального страхування та соціальної індивідуальної відповідальності кожної особи за зміст та обсяг власного пенсійного забезпечення у випадку настання соціального ризику. Солідарна (колективна) відповідальність за індивідуальні соціальні ризики є переважаючою та полягає у перерозподілі грошових ресурсів соціальних страхових фондів між учасниками фонду (застрахованими особами) у випадку настання соціального ризику (пенсійного віку, інвалідності, втрати годувальника). Пенсійному соціальному страхуванню з публічно-правовим статусом властива деперсоніфікація страхової суми, яка не є об'єктом приватної власності застрахованої особи, а відтак, за умови її смерті чи ненастання страхового випадку, використовується іншими учасниками фонду. Страхове відшкодування у випадку настання пенсійного віку, інвалідності та втрати годувальника є співвідносним середній заробітній платі застрахованої особи, її страховому стажу та узгоджується з прожитковим мінімумом у державі.

Існують програми (за віком, по інвалідності та втраті годувальника), де

---

<sup>1</sup> Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 23.01.2018 р.)

особа, не реалізувавши власну соціальну індивідуальну відповідальність, не в змозі реалізувати право, забезпечене соціальною солідарною відповідальністю, а у випадках вичерпно передбачених законодавством і на реалізацію державного соціального зобов'язання.

У напрямі європейської інтеграції України важливим є підвищення значення індивідуальної (персональної) відповідальності особи за майбутній рівень соціального забезпечення. За висновком західних вчених, для ринкової економіки він є основним принципом побудови і розвитку національних систем соціального страхування та відображається у фінансовому механізмі компенсацій наслідків соціального ризику зусиллями самих працівників<sup>1</sup>. Саме працівники повинні здійснювати права та обов'язки застрахованої особи та соціального страхувальника в межах єдиних соціально-страхових правовідносин. Аргументом на користь такого підходу є твердження, що страхове відшкодування – пенсія повинна бути правом особи, зобов'язанням страховика, а не соціальною підтримкою – благодійністю з боку держави, а внески самих застрахованих – бути засобом підтримання гідності особи – одержувача.

В контексті ефективної реалізації принципу індивідуальної соціальної відповідальності особи у сфері пенсійного забезпечення важливим є розв'язання декількох проблем.

Передусім, в Україні до тепер (з 01.01.2004р.) не введена система накопичувального пенсійного страхування, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді або у відповідних недержавних пенсійних фондах. Її запровадження дозволило б реалізувати принцип заінтересованості кожної працездатної особи у власному матеріальному забезпеченні після виходу на пенсію. Відповідно до п. 9 Прикінцевих положень Закону “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” для запровадження обов'язкового накопичувального рівня пенсійної системи необхідно прийняти закон про спрямування частини страхових внесків до накопичувальної системи пенсійного страхування запроваджується з 1 січня 2019 року. 11 жовтня 2017 року Уряд затвердив план заходів із запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування на 2017–2018 роки<sup>2</sup>.

По друге, назріла необхідність реформування заробітної плати особи таким чином, щоб вона забезпечувала гідний рівень життя особи та могла

---

<sup>1</sup> Пилипенко П.Д. Акти договірної характеру у системі джерел права соціального забезпечення // Наукові праці Пилипенка Пилипа Даниловича. Вибране. Дрогобич : Коло. 2013. С. 389.

<sup>2</sup> Про затвердження плану заходів із запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування на 2017–2018 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2017 року № 723-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/250345383> (дата звернення: 23.01.2018 р.)



служувати базою для соціального інвестування особою у власне майбутнє пенсійне забезпечення.

Відповідно до Конвенції МОП № 102 залежно від виду соціального ризику прийнятними розмірами виплат (допомог та пенсій) вважатимуться такі, які відповідають 40–50 % величини заробітної плати кваліфікованого працівника. Навіть застосувавши прості арифметичні обчислення, бачимо, що отримання особою заробітної плати на рівні середньої в державі призведе до виникнення у неї права на мінімальну пенсію, яка своєю чергою гарантована в розмірі державного соціального стандарту – прожиткового мінімуму.

Набір продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг<sup>1</sup>, вартісна величина яких формує розмір прожиткового мінімуму також не забезпечує реалізацію принципу гідного рівня особи. Страхові соціальні виплати (як пенсії, так і допомоги) зумовлені минулою трудовою діяльністю та рівнем її оплати, а відтак рівень заробітної плати повинен бути гідним (достатнім). Саме тому оплата праці, забезпечення її істотної позитивної динаміки є сьогодні основним пріоритетом соціальної політики і для формування інституційних передумов створення цивілізованої системи соціального страхування, як найбільш поширеної за суб'єктним складом організаційно-правової форми соціального забезпечення<sup>2</sup>.

В соціально-економічному розвитку України спостерігаються такі негативні тенденції розвитку: середньомісячна заробітна плата в дол. США в Україні у 2012 р. становила близько 380 (більш свіжа статистика: у листопаді 2017 року середня заробітна плата у розрахунку на одного штатного працівника в Україні складала 7479 грн. (ще менше – близько 267 дол.), у Польщі – 1360, Чехії – 1450, Литві – 930; питома вага заробітної плати в собівартості продукції в Україні становить близько 7 % (у європейських країнах – більше 30 %), мінімальна заробітна плата перебуває майже на рівні прожиткового мінімуму, тоді як у розвинених країнах мінімальна заробітна плата перевищує прожитковий мінімум не менше, ніж у 2,5 рази; система соціального страхування втратила здатність повною мірою захищати працівників від соціального ризику, необхідною умовою сьогодення є створення дієвого інструменту для підвищення соціальної відповідальності бізнесу і держави<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2000 р. № 56 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/780-2016-%D0%BF> (дата звернення: 23.01.2018 р.)

<sup>2</sup> Синчук С.М. Гарантування гідного рівня життя особи у сфері соціального забезпечення // Вісник Львівського університету. Серія юридична. Львів : Львів. нац. ун-т імені Івана Франка. 2011. Вип. 52. С. 240.

<sup>3</sup> Марушко Н.С., Воляник Г.М. Соціальний аудит як інструмент соціальної безпеки підприємства // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Менеджмент та підприємство в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. 2013. № 767. С. 164-171.

З метою дієвості принципу індивідуальної відповідальності необхідно збільшити величину заробітної плати на розмір єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Неотримувана частина заробітної плати, яка сплачується роботодавцем як внесок в системі пенсійного соціального страхування з публічним правовим статусом, не ідентифікується працівником як зароблена. До того ж, існує практика, коли фізичні особи-роботодавці додатково зменшують розмір винагороди працівника за виконану роботу на розмір такого внеску, тим самим порушуючи одне із основних трудових прав особи.

По-третє, важливо забезпечити принцип стабільності правового статусу особи у сфері пенсійного забезпечення. Вітчизняне соціальне законодавство постійно змінюється, здебільшого не на користь індивідуального споживача послуг систем пенсійного забезпечення, таким чином, що одна особа впродовж свого трудового періоду (чи життя) стає учасником однієї і тієї ж програми на різних умовах (відміна соціальних виплат, зміна умов виникнення права особи на певний вид пенсійної виплати тощо). Це породжує недовіру в суспільстві до програм соціального забезпечення та небажання громадян ставати їх учасниками.

По-четверте, назріла необхідність законодавчо визначити статус страхових внесків, які сплачуються за програмами пенсійного соціального страхування як індивідуальний (або солідарний) соціальний капітал особи. Світова практика, відображена у положеннях конвенцій МОП, трактує соціальні страхові внески як резервування частини заробітної плати працівників. Їхня економічна та правова природа, на думку Е.Г. Тучкової, є безальтернативною та свідчить, що страхові внески є об'єктом соціальної власності: є соціальним капіталом застрахованих осіб та їх утриманців, який вони використовують у випадку настання страхових випадків<sup>1</sup>.

Аналіз основних напрямів проведеної сучасної пенсійної реформи дозволяє зробити висновок, що в Україні обрано шлях максимального зменшення бюджетних витрат на пенсійне забезпечення.

Станом на 11.10.2017 року так зване спеціальне пенсійне забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету передбачено лише для: 1) суддів, яким Законом України “Про судоустрій і статус суддів” від 02.06.2016 року № 1402-VIII встановлено право на щомісячне довічне грошове утримання; 2) прокурорів, яким Законом України “Про прокуратуру” від 14.10.2014 року № 1697-VII встановлено пенсійне забезпечення за вислугу років; 3) військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється чинність Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” від 09.04.1992 року № 2262-XII.

---

<sup>1</sup> Тучкова Э.Г. Право человека на жизнь и его гарантии в сфере социального обеспечения // Право человека на жизнь и гарантии его реализации в сфере труда и социального обеспечения : материалы международной науч.-практ. конф. М. : Проспект. 2008. С. 15.

В умовах ринкових відносин суспільства перспективним є розвиток недержавної сфери реалізації права особи на пенсійне забезпечення. Термін “недержавна організаційно-правова форма” визначає межі відносин та суб’єктів, які зобов’язані здійснювати соціальне забезпечення згідно із законом (сфера недержавного пенсійного страхування; соціальне забезпечення органами місцевого самоврядування), договором (особисте добровільне страхування: матеріальне соціальне забезпечення коштом роботодавця) чи внаслідок самостійно взятого на себе соціального зобов’язання (благодійність). Варто відзначити, що недержавні програми пенсійного забезпечення не набули поширення в Україні. Однією із причин є відсутність позитивної практики функціонування обов’язкової накопичувальної пенсійної системи. Окрім того, до тепер не реалізована задекларована у 2004 році програма запровадження професійного пенсійного забезпечення за пільгами чи за вислугою років (які раніше були передбачені Законом України “Про пенсійне забезпечення” та законами, які встановлювали спеціальний трудовий статус у сфері соціального забезпечення). Страхування життя, банківські пенсійні депозити, благодійна діяльність, хоча і є альтернативними до державної, додатковими формами пенсійного забезпечення, сьогодні в Україні існують поза його системою.

У світовій практиці спостерігаємо тенденцію до зниження загального рівня державного, згідно із законом пенсійного забезпечення і до більш ширшого використання програм “роботодавчого соціального забезпечення”. У Великобританії є правові норми, відповідно до яких особа може не бути учасником державних соціальних програм, якщо вона може забезпечити себе шляхом індивідуальних планів чи професійних систем соціального забезпечення, що створюються роботодавцями<sup>1</sup>.

Важливим в аспекті створення ефективної моделі соціального забезпечення в Україні є удосконалення результативності соціального контракту між державою, особами, що здійснюють підприємницьку діяльність, та громадянським суспільством. Не повною мірою використовується механізм соціального партнерства, соціальної відповідальності бізнесу та соціального замовлення. Це негативно впливає на рівень соціального публічно-правового страхування, поширення практики так званого “роботодавчого” пенсійного забезпечення, формування недержавних професійних програм пенсійного забезпечення тощо.

Корисним для запровадження в Україні є досвід соціального аудиту. В Європейському Союзі соціальний аудит з повноцінним залученням недержавних організацій ще не має обов’язкового характеру, однак значна кількість підприємств приєдналась до вимог, сформульованих в Глобальній

---

<sup>1</sup> Роик В.Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право: Учебник // М.: Изд-во РАГС. 2007. С. 300

угоді ООН про корпоративну соціальну відповідальність<sup>1</sup>. Видається, що держава, як основний гарант формування ефективної політики соціального забезпечення, повинна розробити механізм впровадження соціального аудиту у національну практику та законодавчо забезпечити податкове, фінансове, кредитне чи інше заохочення участі підприємців у ньому.

Ратифікація Конвенції № 102, безумовно, є позитивним етапом євроінтеграційного курсу України, однак враховуючи розмір мінімальної заробітної плати та пенсії констатувати забезпечення міжнародних соціальних стандартів поки ще зарано. Україна не ратифікувала розділ 1 Конвенції, який передбачає, що для учасників конвенції обов'язковими є також і положення розділу XI "Норми періодичних виплат допомог", які визначають правила встановлення розмірів, передбачених Конвенцією допомог.

Порівняємо розмір заробітної плати в Україні та державах Євросоюзу. У ЄС – найнижча мінімальна заробітна плата виплачується у Болгарії (184 євро); найвища – у Люксембурзі (1923 євро). В Україні мінімальна зарплата становить близько 47 євро. Відповідно, мінімальна заробітна плата в Україні у чотири рази менша від найнижчої в ЄС і майже в 41 раз нижча від найвищої. Щодо пенсійного забезпечення, то у Польщі мінімальна пенсія становить близько 260 євро, у Німеччині – 350 євро, у Франції – 500 євро, а в Україні – 41 євро.

Не менш важливим для України в контексті її поступального руху до досягнення стандартів Європейської соціальної моделі є підписання Європейського кодексу соціального забезпечення (далі – Кодекс) як визнаного орієнтиру європейської моделі соціального забезпечення, заснованої на соціальній справедливості (таке підписання було заплановане на 2015 рік)<sup>2</sup>. 10 листопада 2016 року запланована подія відбулась. Ратифікація Європейського кодексу соціального забезпечення важлива з огляду на той факт, що ч. 2 ст. 12 Хартії зобов'язує держави підтримувати систему національного соціального забезпечення на задовільному рівні, принаймні на такому, який дорівнює рівню, необхідному для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення. Цільове спрямування Кодексу передбачене у його преамбулі: метою соціальних програм Ради Європи є заохочення всіх її членів до подальшого розвитку систем соціального захисту у векторі забезпечення більш вищого, ніж мінімальний, рівня матеріального забезпечення громадян. З огляду на той факт, що визнані європейським співтовариством мінімальні стандарти соціального забезпечення Україна ратифікувала, то наступним кроком є досягнення більш вищого рівня – стандартів Кодексу про соціальне забезпечення.

Підписання Кодексу підтверджує подальшу адаптацію соціального націо-

---

<sup>1</sup> Социальная Европа в XXI веке : моногр. //М.: Издательство «Весь мир». 2011. С. 495

<sup>2</sup> Європейський кодекс соціального забезпечення : Міжнародний документ від 16.04.1964 р. // URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 23.01.2018 р.)

нального законодавства до європейських стандартів, які визначені Хартією та Кодексом у сфері надання соціальної допомоги, зокрема, медичної у зв'язку зі станом здоров'я захищеним особам; допомоги у зв'язку з безробіттям та старістю захищеним особам; допомоги у разі виробничої травми; забезпечення захищеним особам; надання допомоги сім'ям з дітьми; допомоги у зв'язку з інвалідністю та у разі втрати годувальника тощо. Відповідно до законодавства України зазначені види соціального захисту охоплюються соціальним страхуванням, або соціальними виплатами через систему державної соціальної допомоги.

Відповідно до п.15 Плану заходів заплановано провести порівняльний аналіз відповідності законодавства України та практики його застосування до положень ст. 12 і 13 Хартії та подати пропозиції про можливість приєднання до них. Пункт 2 ст. 12 Хартії зобов'язує держави підтримувати систему соціального забезпечення на задовільному рівні, принаймні на рівні достатньому для ратифікації Україною Європейського кодексу соціального забезпечення. Пункт 4 ст. 13 – застосовувати положення статті про право на соціальну та медичну допомогу на рівних засадах до своїх громадян та громадян інших держав – учасниць Хартії, які на законних засадах знаходяться на території відповідної держави, з урахуванням зобов'язань, передбачених Європейською конвенцією про соціальну та медичну допомогу (за станом на 01.12.2017 року зазначена конвенція не запланована для підписання та ратифікації Україною). Пріоритетними заходами для здійснення такого приєднання є правове, економічне та фактичне забезпечення усунення зауваг, висловлених Європейським комітетом з соціальних прав щодо виконання зобов'язань за ст. 3, 11, 14, 23, 30 Хартії.

Ще одним, не менш важливим правовим кроком у соціальній євроінтеграції України та є ратифікація Україною Конвенції МОП № 157 “Про установаження міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення”<sup>1</sup>, яка передбачає збереження набутих працівниками-мігрантами прав на соціальне (в т.ч. пенсійне) забезпечення.

Мета Конвенції МОП № 157 – сприяти гнучкій і широкій координації систем соціального забезпечення. Гнучкість підтверджуються ст. 4 Конвенції, яка робить розрізнення між положеннями Конвенції, які повинні застосовуватися відразу після ратифікації Конвенції відповідною державою-членом, і положеннями, застосування яких залежить від укладення двосторонніх або багатосторонніх угод про соціальне забезпечення<sup>2</sup>.

В умовах, коли різні держави передбачають неоднакові підстави набуття

---

<sup>1</sup> Конвенція МОП «Про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення» № 157 : міжнародний документ від 21.06.1982 р. № 157 // URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_012](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_012) (дата звернення: 24.01.2018 р.)

<sup>2</sup> Координація соціального забезпечення: комплексний посібник для України (Social Security Coordination: A comprehensive guide for Ukraine) / Група технічної підтримки з питань гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи. // Київ: МБП. 2012

права на один і той самий вид пенсії чи допомоги (залежно від страхового чи трудового стажу, часу постійного проживання в державі-надавачеві, приналежності до громадянства тощо), особливої гостроти набуває принцип збереження права особи на соціальне забезпечення за територіальною ознакою. Збереження набутих прав на соціальні виплати спрямоване на усунення недоліків, пов'язаних з принципом територіальності у процесі виплати пенсій чи допомог особам, що знаходяться поза межами території держави, відповідно до законодавства якої вони призначені.

Відсутність визначеної позиції законодавця України відносно збереження набутих в сфері соціального забезпечення прав, яка враховує значення міжнародних міграційних процесів та законодавство інших держав, може мати наслідком порушення прав громадян нашої держави у сфері пенсійного забезпечення. У національному законодавстві відсутній єдиний нормативно-правовий акт, в якому було б легітимізовано питання соціального забезпечення громадян України, які виїжджають на постійне місце проживання за межі нашої держави.

Проблема збереження набутих прав у вузькому значенні йменується як “експорт допомоги”, а в широкому – “мобільність прав” у сфері соціального забезпечення<sup>1</sup>.

Зазначеною Конвенцією декларується принцип рівноправності у сфері соціального забезпечення (визначений Конвенцією МОП № 118 “Про рівноправність громадян держави та іноземців та осіб без громадянства у сфері соціального забезпечення”): рівність всіх щодо звернення за допомогою, а також збереження набутих прав та прав, що особою набуваються. Держави, які ратифікують Конвенцію № 118, беруть на себе зобов'язання забезпечувати на своїй території рівноправність для громадян будь-якої іншої держави, для якої Конвенція № 118 є чинною.

Соціально-правоможними суб'єктами відповідно до цієї Конвенції є працівники (та члени їх сімей) – громадяни однієї з держав, які ратифікували цю Конвенцію, біженці чи особи без громадянства, які проживають на території такої держави (ст. 10).

Конвенція поширюється на всі види соціального забезпечення, визначені Конвенцією МОП № 102 “Про мінімальні норми соціального забезпечення” як стандарти реалізації будь-якою особою права на соціальне забезпечення, стосовно яких член Організації (будь-яка держава – член МОП, для якого ця Конвенція є чинною) має діюче законодавство. Це: медичне обслуговування; допомоги на випадок хвороби, по материнству, по інвалідності, по старості, у разі втрати годувальника, у разі трудового каліцтва та професійного захворювання, по безробіттю; родинні допомоги (п. 1 ст. 2 Конвенції).

Положення Конвенції МОП № 118 розповсюджуються на загальні та

---

<sup>1</sup> Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ // Москва: Проспект. 2013. С. 341

спеціальні системи соціального (пенсійного) забезпечення, як пов'язані, так і не пов'язані із сплатою страхових внесків, а також на системи, пов'язані з обов'язками, покладеними законодавством на роботодавців, за винятком спеціальних програм для державних службовців, жертв війни, соціальної та медичної допомоги.

Конвенція МОП № 157 регламентує порядок взаємодії держав-учасниць з питань збереження та набуття прав громадянами у сфері соціального (пенсійного) забезпечення: встановлює правила визначення законодавства, що застосовується стосовно конкретної особи, окреслює правила сумування періодів страхового чи трудового стажу, професійної незалежної діяльності чи проживання. Водночас конкретизовано принцип зарахування страхового чи трудового періодів особи, набутих одночасно відповідно до законодавства різних державах шляхом їх сумування.

Реалізація положень Конвенції в конкретній державі можлива лише за умови укладення дво- чи багатосторонніх договорів між державами. На сьогодні Україна уклала договори з Болгарією, Республікою Білорусь, Республікою Казахстан, Киргизькою Республікою, Республікою Вірменією, Російською Федерацією, Таджикистаном, Туркменістаном, Узбекистаном, Угорщиною, Республікою Молдова, Грузією, Азербайджаном, Республікою Польща, Монополією, Румунією, Іспанією, Латвією, Литвою, Естонією, Чехією, Португалією, Державою Ізраїль, Словацькою Республікою, В'єтнамом, Швейцарською Конфедерацією, Канадою.

Однак, існують чіткі конвенційні межі можливого розсуду держав щодо легалізації зазначених питань у таких договорах. Важливою конвенційною засадою є недопустимість встановлення міждержавними договорами менш сприятливих умов збереження прав громадян у сфері пенсійного забезпечення. Також держави-учасниці Конвенції під час укладення міждержавних угод не взмозі на власний розсуд вилучати конвенційні положення, які стосуються прав і обов'язків інших сторін.

В контексті збереження прав особи варто розмежовувати набуті права та права, що особою набуваються. "Набуті права" виникають за умови, що особа виконала всі умови, що зумовлюють право на пенсійне забезпечення конкретного виду. "Права, що набуваються особою" не зумовлюють обов'язку конкретної держави надати пенсійне забезпечення певного виду з огляду лише на частковість виконання встановлених законодавцем вимог. Конвенція також гарантує збереження "набутих" особою прав та виплату допомог по інвалідності, старості, втраті годувальника, у випадку трудового каліцтва та смерті.

"Права, що набуваються" особою на допомоги у зв'язку з інвалідністю, старістю, втратою годувальника, професійним захворюванням визначаються з урахуванням Рекомендації щодо встановлення міжнародної системи забезпечення прав у галузі соціального забезпечення № 167 (1983р.) визнаються: за пропорційним розподілом або методом інтеграції (принципу

пропорційності або території проживання). Рекомендації МОП № 167 (1983р.) містять “Типове положення для укладення двосторонніх та багатосторонніх угод” і “Типову угоду про координацію двосторонніх чи багатосторонніх актів у сфері соціального забезпечення”. Типові положення для укладання двосторонніх і багатосторонніх угод про соціальне забезпечення охоплюють усі дев’ять галузей соціального забезпечення і всі види систем. До того ж типові положення містять спільні визначення і правила щодо застосовного законодавства, правил двох альтернативних методів збереження прав, які перебувають у процесі набуття, альтернативних варіантів збереження набутих прав, а також забезпечення виплати допомоги за кордон та інші різні положення про взаємну допомогу між національними установами.

Ці Конвенції встановлюють п’ять засадничих принципів для всіх двосторонніх і багатосторонніх угод про соціальне забезпечення: 1) рівноправність працівників-мігрантів і громадян, що постійно проживають у державі; 2) визначення застосовного законодавства з метою використання правил лише однієї національної системи з тим, щоб соціальне забезпечення працівників-мігрантів регулювалося законодавством однієї держави; 3) збереження набутих прав і забезпечення допомог під час перебування за кордоном. Це означає, що будь-які набуті права працівників-мігрантів або права, які перебувають у процесі набуття, повинні гарантуватися працівникам-мігрантам на одній території, навіть якщо вони були набуті на іншій території, і що не може бути обмежень виплати допомог у будь-якій із причетних країн, прав на які було встановлене у будь-якій іншій із причетних держав; 4) збереження прав, які перебувають у процесі набуття. Це означає, що якщо право на допомогу залежить від накопичення встановленого кваліфікаційного періоду, враховуються періоди роботи/сплати внесків працівником-мігрантом у кожній державі; 5) взаємність, що є основним принципом усіх цих конвенцій, означає що кожна держава-учасниця угоди бере на себе зобов’язання використовувати ті ж самі механізми, що кожна інша держава-учасниця угоди, з тим, щоб допомогти в рамках соціального забезпечення були більш доступними для працівників-мігрантів. Принцип взаємності також передбачає розумну міру співмірності (пропорційності) угоди. Держава А, яка не визнає рівноправності працівників з держави В, не може очікувати, що держава В буде визнавати рівноправність громадян держави А після повернення. Ця ознака взаємності у контексті трудової міграції є унікальною<sup>1</sup>.

Підсумовуючи, вважаємо, що запланована ратифікація Україною Конвенції МОП № 157 “Про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення” потребує негайної реалізації з огляду на кричущу необхідність забезпечення громадянам нашої держави ефектив-

---

<sup>1</sup> Координація соціального забезпечення: комплексний посібник для України (Social Security Coordination: A comprehensive guide for Ukraine) / Група технічної підтримки з питань гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи. – Київ: МБП. 2012.



ного механізму збереження їхніх набутих прав чи прав, що набуваються у сфері соціального (пенсійного) забезпечення, незалежно від місця їхнього проживання чи здійснення трудової діяльності.

Четвертим стратегічним кроком розвитку національної системи соціального захисту є імплементація Україною Рекомендації МОП № 202 “Щодо національних мінімальних рівнів соціального захисту” (2012 р.)<sup>1</sup>.

Зазначена Рекомендація передбачає побудову всеосяжних систем соціального забезпечення згідно з національними пріоритетами, ресурсами і обставинами на основі двовимірної стратегії розширення системи соціального (пенсійного) забезпечення. Перший (так званий “горизонтальний рівень”), як фундаментальний елемент національних систем соціального забезпечення, передбачає встановлення і підтримування мінімальних рівнів соціального захисту всіх громадян. Другий (“вертикальний вимір”) передбачає реалізацію стратегій розширення соціального забезпечення у напрямі поступового підвищення рівнів соціального захисту якомога більшої кількості людей, на основі норм МОП у галузі соціального забезпечення.

Принципи, що їх держави-члени повинні застосовувати у процесі реформування систем соціального забезпечення у горизонтальному та вертикальному вимірах, викладені у Рекомендації МОП № 202, де загальна і основна відповідальність держав виділена як всеосяжний принцип, на якому сформована решта принципів. Перша група принципів задає орієнтири для структури системи соціального забезпечення та її складових, визначення прав на соціальне забезпечення і персональної сфери охоплення та створення правової бази. Основними засадами тут варто виділити: всезагальність (за соціальними ризиками та соціально-правоможними суб’єктами) програм соціального забезпечення; недопущення дискримінації; гендерна рівність; реагування на особливі потреби всіх людей, з урахуванням рівня розвитку суспільства; соціальна солідарність усіх її учасників; соціальна інтеграція осіб, зайнятих у неформальній економіці.

Право на отримання соціально-забезпечувального надання повинно бути передбачено національним законодавством і супроводжуватися ефективними і доступними процедурами правового захисту: подання і розгляд скарг та апеляцій. В основі надання будь-якого виду соціального захисту повинен бути принцип забезпечення соціальними програмами гідного рівня життя особи. Допомоги повинні бути достатніми та прогнозованими.

Друга група принципів стосується функціонування, фінансування, управління, координації та моніторингу систем соціального (пенсійного) забезпечення. Розробляючи та впроваджуючи мінімальні рівні соціального захисту та стратегії розширення соціального забезпечення, держави-члени пови-

---

<sup>1</sup> Рекомендація МОП щодо національних мінімальних рівнів соціального захисту № 202: Міжнародний документ // URL: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_r202\\_ru.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r202_ru.pdf) (дата звернення: 23.01.2018 р.)

нні використовувати державні та недержавні організаційно-правові форми соціального забезпечення, залучати всіх соціально-зобов'язаних суб'єктів (шляхом прямого зобов'язання відповідно до закону, наданням дозволу та можливості здійснювати соціальну діяльність, виступати замовником такої діяльності), враховувати різноманітні методи, підходи, механізми фінансування і системи реалізації. Важливим положенням Рекомендації МОП № 202 є повсюдне підтвердження збереження принципу солідарної відповідальності суспільства за програми соціального забезпечення: "ці заходи повинні базуватися на солідарності в галузі фінансування та прагнути до забезпечення оптимального балансу між обов'язками та інтересами тих, хто фінансує системи соціального забезпечення, і тих, хто ними користується"<sup>1</sup>.

І нарешті, останнім, п'ятим кроком, є імплементація Україною Рекомендації Ради ЄС 92/441/ЄЕС<sup>2</sup> від 24.06. 1992 р. "Про загальні критерії стосовно достатніх ресурсів та соціальної допомоги в системі соціального захисту". Базовою засадою згаданої Рекомендації є: визнати основне право особи на достатні ресурси та соціальну підтримку з тим, щоб забезпечити для неї гідне життя як частину комплексної та послідовної політики у напрямі подолання соціальної нерівності. Основними принципами побудови системи соціального захисту в державі, які б дозволили гарантувати вищезазначене право особи є: 1) повага до людської гідності; 2) межі цього права мають визначатися стосовно осіб, враховуючи законне проживання та громадянство згідно з відповідними положеннями стосовно проживання, з метою поступового охоплення всіх відповідних ситуацій стосовно нерівності громадян; 3) кожна особа, яка не має доступу – індивідуально або в межах господарства, в якому він/вона проживає – до достатніх ресурсів, повинна мати доступ до такого права: – за умови дійсної працездатності або здатності до професійної підготовки з метою отримання роботи; 4) доступ не повинен підлягати обмеженням у часі, допускаючи відповідність умовам для отримання права та усвідомлюючи, що фактично право може надаватися на обмежені, але відновлювані строки. Важливою гарантією реалізації задекларованого Рекомендації Ради ЄС 92/441/ЄЕС права є створення ефективного юридичного механізму забезпечення економічної і соціальної інтеграції відповідних осіб.

Підсумовуючи, вважаємо, що створення в нашій державі ефективного

---

<sup>1</sup> Стратегія Міжнародної організації праці. Соціальне забезпечення для всіх: розбудова мінімальних рівнів соціального захисту та всеосяжних систем соціального забезпечення: узагальнений виклад / Міжнародна організація праці, Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи. Будапешт: МОП. 2013 р. URL: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public> (дата звернення: 23.01.2018 р.)

<sup>2</sup> Рекомендація Ради ЄС 92/441/ЄЕС від 24.06. 1992 р. "Про загальні критерії стосовно достатніх ресурсів та соціальної допомоги в системі соціального захисту" // URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/994\\_656/print1479888547635546](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/994_656/print1479888547635546) (дата звернення: 23.01.2018 р.)

юридичного механізму забезпечення права особи на пенсійне забезпечення відповідно до принципів функціонування Європейської соціальної моделі сприятиме повному та якісному взаємному зближенню та проникненню систем соціального захисту України та Європейського співтовариства.

Основними напрямками ефективного реформування української пенсійної системи для забезпечення нею європейських соціальних стандартів бачимо: запровадження соціального моніторингу осіб, які потребують забезпечення за рахунок соціальних програм шляхом створення єдиного реєстру таких осіб та видів соціального забезпечення, що їм надаються; створення ефективної системи недержавних соціальних служб, які надаватимуть соціальні послуги з урахуванням потреби особи та з частковою оплатою нею (чи членами її сім'ї) вартості послуг; забезпечення реалізації принципу збереження прав громадян України у галузі соціального забезпечення, незалежно від місця проживання; впровадження механізму забезпечення індивідуальної відповідальності особи у власному пенсійному забезпеченні через запровадження накопичувального пенсійного страхування, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді або у відповідних недержавних пенсійних фондах; включення єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у заробітну плату особи таким чином, щоб особа самостійно здійснювала соціальне інвестування у майбутнє пенсійне забезпечення; забезпечення принципу стабільності правового статусу особи у сфері пенсійного забезпечення.

Важливим є ратифікація Україною ст. 12 та 13 Європейської соціальної хартії (переглянутої) та імплементації нашою державою Рекомендації МОП № 202 “Щодо національних мінімальних рівнів соціального захисту” (2012 р.) та Рекомендації Ради ЄС 92/441/ЄЕС від 24.06.1992 р. “Про загальні критерії стосовно достатніх ресурсів та соціальної допомоги в системі соціального захисту”.

### **III.V Вплив практики Європейського суду з прав людини на європеїзацію пенсійного законодавства**

**Щ**об бути частиною Європи, недостатньо географічно в ній знаходитися, необхідно жити її цінностями. Цю частину наукової розвідки хотілося б розпочати словами академіка НАН України М.В. Поповича, що особливості європейської цивілізації виявляються насамперед у системі цінностей, які створені європейськими націями і домінують сьогодні в цивілізованому світі. Європа вперше створила феномен емпіричної і теоретичної науки, тобто систему критеріїв, за якими певні припущення приймаються спільнотою як істинні або відкидаються як хибні, знання будуються на абстрактних об'єктах, набувають форм логічно систематизованої, внутрішньо несуперечливої наукової теорії та інтерпретуються на даних експерименту та спо-

стереження. Європа, європейська цивілізація вибудовують систему моралі та права як культуру буття, нормативну систему, незалежну від релігійних і міфологічних уявлень. Вона тим самим відкриває можливість вільного творення норм і ставить людину перед проблемами критеріїв розумності, гармонії та людяності<sup>1</sup>.

4 листопада 1950 року Рада Європи ухвалила Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод<sup>2</sup>, фактично через 4 роки після свого створення у 1946 р. Прийняття Конвенції стало новою, визначальною та цивілізаційною віхою для романо-германської правової системи, зокрема для Великої Британії та Північної Ірландії. Її значення та вплив на національні законодавства є безпрецедентними. Індекс прав людини вперше так високо здійнявся і став дороговказом для подальшого розвитку всіх європейських країн. Тільки через рік, у 1951 р., була створена Європейська спільнота вугілля та сталі, що є дуже показовим: спершу – цінності та принципи побудови, а потім – економіка на основі європейських цінностей.

11 вересня 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод<sup>3</sup> від 4.11.1950 року. Конвенція передбачає існування Європейського суду з прав людини – міжнародний судовий орган, юрисдикція якого поширюється на держави-члени Ради Європи, що ратифікували наведену вище Конвенцію, і вирішує всі питання, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції, включаючи міждержавні справи і скарги окремих осіб.

Реалізація Конвенції та виконання рішень Суду на території України визначаються Законом України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”<sup>4</sup> від 23.02.2006 року № 3477. Таким чином, можна говорити, що Конвенція і практика Європейського суду з прав людини (далі – Суду) утворюють конвенційну систему захисту прав людини.

Як слушно зауважує український вчений, суддя Конституційного Суду України, віце-президент підкомісії з верховенства права Венеціанської комісії Сергій Головатий, призначення Суду загалом полягає в одному: захистити єдиний стандарт людських прав. Завданням Суду є шляхом розгляду конкретної справи встановити, чи той стандарт у ділянці людських прав,

---

<sup>1</sup> Попович М.В. Європа як система цінностей. В кн. Вимір раціональності як чинник європейської інтеграції України: монографія / М.В. Попович, А.А. Васильченко, В.Й. Омеляничук та ін. Відповід. ред. М.В. Попович. – Київ: Наукова думка, 2014. С. 3.

<sup>2</sup> Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 4.11.1950 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 4.11.1950 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>4</sup> Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

як його визначено у Конвенції та витлумачено Судом раніше, дотримано державою, чи навпаки – порушено. Якщо сталося порушення Конвенції, то завдання Суду – зупинити таку практику відповідної держави. Свої завдання Суд здійснює як наднаціональний орган, і під тиском його практики має змінюватися національне право відповідної держави<sup>1</sup>.

Відповідно до інформаційного листа головам апеляційних адміністративних судів<sup>2</sup> Вищого адміністративного суду України від 18.11.2014 року № 1601/11/10/14-14 Україна є державою-членом Ради Європи. Практика Європейського суду з прав людини є однією з основ правозастосування, тому рішення цього Суду застосовуються як джерело права під час вирішення адміністративних спорів.

Як зазначає Д.М. Супрун, участь України у правовій системі Конвенції та додержання встановлених нею гарантій не тільки сприяє зростанню авторитету України на міжнародній арені, а отже, й процесам інтеграції в європейську спільноту, але й допомагає державі виявити деякі суттєві недоліки побудови і функціонування національної правової системи та вдосконалити окремі її сфери. У цьому контексті Суд як міжнародна судова інстанція, юрисдикція якої є обов’язковою, виступає своєрідним каталізатором процесу реформування та вдосконалення внутрішньої правової системи держави, оскільки саме до нього надходять заяви з метою вирішення питань, які не знайшли свого розв’язання на національному рівні, що, у свою чергу, дозволяє йому робити висновки про найболючіші проблеми національної правової системи<sup>3</sup>.

Проте, як слушно зазначає О.В. Соловйов, “пряма дія в Україні Конвенції як міжнародного договору неможлива через її несамовиконуваний характер. Зокрема, хоч Конвенція й містить матеріальні приписи, теоретично придатні до застосування в Україні, але вони діють і застосовуються лише у специфічних міжнародних правовідносинах, які виникають між Україною та особами, що перебувають під її суверенною юрисдикцією”<sup>4</sup>.

Реалізація Конвенції та виконання рішень Суду також визначаються Законом України “Про виконання рішень та застосування практики Євро-

---

<sup>1</sup> Головатий С. Про людські права. Лекції. Київ: Дух і літера, 2016. С. 334.

<sup>2</sup> Інформаційний лист головам апеляційних адміністративних судів Вищого адміністративного суду України від 18.11.2014 № 1601/11/10/14-14. URL: [http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf\\_list/il18\\_11\\_2014\\_1601\\_11\\_10\\_1](http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf_list/il18_11_2014_1601_11_10_1) (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>3</sup> Супрун Д.М. Основні аспекти входження України в юрисдикційний механізм Європейської конвенції з прав людини. В кн. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст. За ред. О.Л. Жуковської. – Київ: ВІПОЛ, 2004. С. 783–784.

<sup>4</sup> Соловйов О.В. Міжнародні договори та міжнародно-судова практика їх застосування як джерела національного права (за матеріалами застосування в Україні Європейської конвенції з прав людини та практики Страсбурзького суду): монографія. Київ: АОК, 2012. (Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина. Серія 1: Дослідження та реферати; Вип. 26). С. 99.

пейського суду з прав людини”<sup>1</sup> від 23.02.2006 року № 3477. Таким чином, можна говорити, що Конвенція і практика Європейського суду з прав людини утворюють конвенційну систему захисту прав людини.

Практика Європейського суду з прав людини має неабиякий вплив на правозастосування в Україні на різноманітних рівнях. Передусім це, звісно, можливість звернутися громадянам України в разі використання всіх національних процедур для захисту порушеного права. Крім цього, спостерігається тенденція до використання рішень Суду у позовних заявах громадян до національних судів, а також посилення національними судами у своїх рішеннях та постановках на відповідні рішення Європейського суду з прав людини. Більше того, правові позиції Європейського суду з прав людини можна знайти і в рішеннях Конституційного суду України<sup>2</sup>, а саме посилення на рішення Європейського суду з прав людини від 9 жовтня 1979 року у справі “Ейрі проти Ірландії”, про що зазначалося вище.

Питання рішень Європейського суду з прав людини є актуальним і для теорії права загалом та галузевих наук зокрема.

Професор П.М. Рабінович зауважує, що досить тривала (майже сорокарічна) й різнопредметна правозахисна практика Суду продемонструвала неабияку дієвість його рішень. Це простежується переважно за двома напрямками: 1) коригування державою-відповідачем національного законодавства, зумовлене відповідним рішенням Суду; 2) відшкодування нею збитків, завданих потерпілій особі (заявникові). Вчений наголошує, що рішення Суду є свідченням обґрунтованості інтерпретації феномена прав людини як явища соціального, “земного” (а не, скажімо, біологічного, психофізіологічного, космічного, “божественного” тощо). Саме такому підходу, до речі, в основному відповідає дефініція, згідно з якою правами людини вважають можливості, що є необхідними для її нормального (за певних конкретно-історичних умов) існування та розвитку, об’єктивно зумовлені досягнутим рівнем розвитку людства і мають бути загальними та рівними для всіх людей. Діяльність Суду що раз переконливо демонструє універсальність тих загальних закономірностей соціального пізнання, які найповніше й найчіткіше сформульовано діалектичною гносеологією соціального детермінізму. Ці закономірності витримали випробування у правопідтверджувальній, правотлумачній, правозастосувальній діяльності такої поважної міжнародної

---

<sup>1</sup> Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII “Прикінцеві положення” Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік: Рішення Конституційного Суду України від 26.12.2011 р. № 20-пн/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11> (дата звернення: 20.02.2018 р.)

структури, як Суд (до складу якого входять, як відомо, кваліфіковані професійні юристи з усіх держав-членів Ради Європи)<sup>1</sup>.

Голова Конституційного Суду України, а в 2009–2012 рр. – суддя Європейського суду з прав людини С.В. Шевчук зазначає, що акти Суду мають нормативні вияви, а його практика є визнаним джерелом права в Україні. Вчений продовжує, що Конвенція в Україні повинна застосовуватися комплексно як сукупність норми права разом із практикою їх застосування<sup>2</sup>.

Про деяку особливість застосування рішень Суду Верховним Судом України вказує О.В. Соловйов, а саме схильність останнього до застосування насамперед тих рішень Суду, які винесені у справах щодо України, а також рішень, посилання на які міститься безпосередньо в таких справах. Окрім того, очевидний вплив на формування позицій Верховного Суду України в частині застосування рішень Суду справляє практика Конституційного Суду України. Так, вищий український суд застосовує правові позиції Суду в тій їх частині, у якій вони вже використовувалися у практиці суду конституційної юрисдикції та оминає інші рішення Суду, що є набагато ближчими до обставин справи. Це явище можна вважати своєрідною, так би мовити, “націоналізацією” практики Суду<sup>3</sup>.

Заслугує на увагу позиція української дослідниці права Т.І. Дудаш. Вчена, аналізуючи юридичну природу рішень Суду, зупиняється на таких аспектах:

1. Правозастосовний характер рішень Суду. Цим рішенням притаманні всі ознаки правозастосовних актів. По-перше, рішення Суду ухвалюються компетентним (уповноваженим на це ст. 32 Конвенції) органом – Судом. По-друге, вони мають публічно-владний характер та забезпечуються міждержавним утворенням – Радою Європи, яка через спеціально уповноважений орган (Комітет Міністрів) контролює їх виконання державою-відповідачем у справі та має право застосовувати до останньої санкції юридичного та політичного характеру за невиконання таких актів. По-третє, рішення Суду як правозастосовні акти містять індивідуальне, формально обов’язкове правило поведінки, яке полягає у визнанні наявності чи відсутності порушення Конвенції та, залежно від наслідків порушення, у призначенні справедливої сатисфакції. По-четверте, обов’язкова дія рішень Суду розрахована завжди на персоніфікованих суб’єктів – заявника та державу-відповідача. По-п’яте, рішення Суду регулюють лише конкретні випадки суспільного життя, тому їхня юридична чинність вичерпується фактом реалізації індивідуального

---

<sup>1</sup> Рабінович П.М. Рішення Європейського суду з прав людини: до характеристики концептуально-методологічних засад їх обґрунтування // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі, 1999. № 1. С. 358–365.

<sup>2</sup> Шевчук С.В. Загальнотеоретичні проблеми нормативності актів судової влади: автореф. дис.... д-ра юрид. наук. Нац. юрид. академ. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2008. С. 25.

<sup>3</sup> Соловйов О.В. Застосування практики Страсбурзького суду як джерела права (за матеріалами рішень і ухвал Верховного Суду України) // Держава і право, 2010. Вип. 48. С. 50–55.

припису. По-шосте, рішенням Суду притаманна пряма дія. По-сьоме, вони мають письмову юридичну форму вираження, складаючись із трьох основних частин: “Процедура”, “Факти”, “Питання права”. По-восьме, ці рішення є необхідною передумовою належної реалізації порушених прав та свобод, передбачених Конвенцією.

2. Правотлумачний характер рішень Суду. Особливістю правоінтерпретаційної діяльності Суду є те, що її результати містяться в зовнішній юридичній формі правозастосовного акта – його рішенні. Проте такий правозастосовний акт має водночас і всі ознаки акта інтерпретаційно-правового. По-перше, відповідно до ст. 32 Конвенції таке рішення є юридичним актом компетентного суб’єкта – Суду. По-друге, інтерпретація Конвенції, що міститься у рішенні Суду, є формально обов’язковою для всіх суб’єктів, оскільки лише він має повноваження здійснювати її офіційне тлумачення. По-третє, це рішення містить правила розуміння змісту норм Конвенції, які є досить абстрактними та конкретизуються через їх тлумачення Судом. По-четверте, рішення Суду має письмову юридичну форму вираження. По-п’яте, такі рішення мають юридичну силу, визначену статусом суб’єкта правотлумачення – Суду. По-шосте, правило розуміння змісту норми Конвенції, що міститься в такому рішенні, не виходить за її межі – принаймні декларативно. По-сьоме, рішення Суду самі по собі не створюють нових, не змінюють і не скасовують чинних норм права. По-восьме, правила розуміння змісту таких норм діють лише протягом строку дії Конвенції. По-дев’яте, рішення Суду не мають самостійного значення та діють лише в єдності з її нормами.

Підсумовуючи, Т.І. Дудаш вказує, що юридичну природу рішень Суду можна розглядати як правоконкретизаційний прецедент, а саме, як правозастосовний акт, у якому через правоположення конкретизуються норми Конвенції (з огляду на критерій юридичної природи рішень) і який має прецедентний характер для самого Суду та правотворче значення для правових систем держав-учасниць Конвенції (за критерієм праворегулятивної функції рішень). Рішення Суду мають, так би мовити, змішану юридичну природу. З одного боку, вони поєднують ознаки правозастосовних та інтерпретаційно-правових актів, а з другого – є результатом правозастосовної конкретизації. У будь-якому випадку, вони не є результатом правотворчості.

За праворегулятивною функцією ці рішення є чимось середнім між класичним англо-саксонським прецедентом та континентальною правозастосовною практикою як сталою та послідовною позицією судів із тих чи тих питань правозастосування. Такі рішення містять правові позиції (правоположення), які не є юридичними нормами, але мають відносно обов’язковий характер для самого Суду та правотворче значення для держав-учасниць Ради Європи і формуються в результаті конкретизації норм Конвенції, а



відтак – рішення Суду, в його розумінні, можна вважати “правоконкрети-заційними прецедентами”<sup>1</sup>.

Відповідно до ст. 17 Закону України Законом України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” суди в Україні застосовують під час розгляду справ Конвенцію та практику Суду як джерело права. З цього приводу П.М. Рабінович та В.О. Соловійов зазначають, що практику Суду як джерело в Україні складають: по-перше, ті правоположення, що відтворені однаковим чином у мотиваційних частинах щонайменше двох його рішень у схожих справах; по-друге, практику Суду як джерело права в Україні уособлюють не всі правоположення, сформовані Судом під час мотивації своїх рішень, а лише ті з них, які або конкретизують абстрактні матеріальні приписи, або заповнюють прогалини у правовому регулюванні, яке здійснюється Конвенцією<sup>2</sup>. Загалом погоджуємося з саме таким підходом, але викликає сумнів думка, про те, що джерелом можуть визнаватися тільки ті правоположення, які існують у двох і більше рішеннях Суду. Переконані, що така вимога є зайвою і недостатньо обґрунтованою.

Якщо проблемою визначення місця та ролі рішень Європейського суду з прав людини в українській юридичній науці та практиці в цілому присвячено достатньо багато праць, то у сфері права соціального забезпечення такі дослідження мають фрагментарний, спорадичний характер. Розлогий аналіз цієї проблематики здійснила І.М. Ласько. Науковець зазначає, що, незважаючи на те, що Конвенція не містить положення, яке передбачає захист права особи на соціальне забезпечення, Судом ухвалено велику кількість справ у сфері соціального забезпечення. Внаслідок цього громадяни України отримали широкий спектр підстав звертатися за захистом своїх порушених прав. Зокрема, ненадання або неналежне надання соціального забезпечення може спричинити порушення положень Конвенції про охорону життя (§ 1 ст. 2), про заборону катування (ст. 3), про дискримінацію (ст. 14), про захист власності (ст. 1 Протоколу 1), а також про право на справедливий суд (§ 1 ст. 1). У такий спосіб громадяни України мають достатньо можливостей для забезпечення своїх прав у сфері соціального забезпечення відповідності з європейськими стандартами. Проте суди застосовують під час розгляду справ Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод і практику Суду як “джерело права”. На виконання цього законодавчого положення вітчизняні суди посилаються на рішення Суду під час розгляду справ. Багато таких прикладів є у сфері соціального забезпечення. Найчастіше національні суди у своїх рішеннях використовують рішення Суду щодо порушення ч. 1

---

<sup>1</sup> Дудуш Т. Юридична природа рішень Європейського суду з прав людини (загальнотеоретичний аспект) // Право України, 2010. № 2. С. 173–179.

<sup>2</sup> Рабінович П. Застосування Європейської конвенції з прав людини та практики Страсбурзького суду в Україні (загальнотеоретичні аспекти): монографія / П. Рабінович, О. Соловійов. Київ, 2014. (Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина. Серія 1: Дослідження та реферати ; Вип. 28). С. 166.

ст. 1 Протоколу № 1 та ч. 1 ст. 6 Конвенції, несправедливого судового розгляду, а саме незаконної відмови у виплаті соціальних пільг та допомог через відсутність фінансування. Інші рішення Суду не знайшли широкого застосування в судовій практиці вітчизняних судів<sup>1</sup>.

З цього питання важливим є коментар до ст. 6 Конвенції литовського правника, екс-юриста Секретаріату Європейського суду з прав людини, а нині координатора проекту ЄС “Підтримка реформ в сфері юстиції в Україні” Довидаса Віткауска (*Dovydas Vitkauskas*). Судом було сформульовано три базові принципи застосування ст. 6 щодо широкого спектру публічно-правових справ у рамках свого прецедентного права. Зокрема, для застосування статті 6: 1) необхідний реальний і серйозний позов або оскарження щодо “прав” чи “обов’язків”, які визнаються національним законодавством, принаймні на спірній основі; 2) результат вирішення спору повинен безпосередньо мати вирішальне значення для відповідних прав чи обов’язків; 3) ці права чи обов’язки мають бути “цивільними” за своїм характером (“Скарби проти Швеції” (*Skarby v. Sweden*)). У соціальній сфері ст. 6 може застосовуватися до рішень органів влади з таких справ про певні види соціального забезпечення, які мають “приватноправові” ознаки, що переважають над “публічноправовими”, наприклад, пенсійних спорів за участю колишніх державних службовців (“Франческо Ломбадро проти Італії” (*Francesco Lombardo v. Italy*)). Приватноправові ознаки, визначені Судом, містили такі обставини, як те, що спірне право на отримання соціального забезпечення є “особистим, економічним та індивідуальним правом” і пов’язане з трудовим договором, і що відповідна схема соціального забезпечення має споріднений характер зі звичайною схемою страхування<sup>2</sup>. Наведений коментар є надважливим, оскільки саме на ст. 6 посилаються громадяни України, які прагнуть захистити свої соціальні чи пенсійні права. Крім цього, розуміння філософії, так би мовити, духу цієї статті, дозволяє краще збагнути й осмислити логіку та правову позицію Суду.

Для пенсійного забезпечення України важливе місце займає рішення Європейського суду з прав людини “Пічкур проти України” (*Pichkur v. Ukraine*), заява № . 10441/06, Рішення від 7 листопада 2013 року набрало чинності 7 лютого 2014 року<sup>3</sup>. Йдеться про справу, коли А. Пічкору, який виїхав на постійне місце проживання за кордон, припинили виплачувати пенсію на підставі норм Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, які визнані Конституційним Судом України неконституційними.

<sup>1</sup> Ласько І.М. Рішення Європейського суду з прав людини у сфері соціального забезпечення України // Держава і право, 2013. Вип. 61. С. 240–245.

<sup>2</sup> Віткаускас Д. Стаття 6 Європейської конвенції з прав людини. В кн. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / За ред. О.Л. Жуковської. Київ: ВПЛО, 2002. С. 203–204.

<sup>3</sup> “Пічкур проти України”: Рішення Європейського суду з прав людини від 07.11.2013 р. URL [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974\\_984](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_984) (дата звернення: 17.02.2018 р.)

Європейський суд з прав людини зайняв аналогічну із Конституційним Судом позицію і зобов'язав державу Україну виплатити неотриману пенсію і здійснювати подальшу її виплату. Держава Україна не оскаржувала рішення “Пічкур проти України”, воно набрало чинності та виконане. Проте правозастосовчі органи в особі управліннь Пенсійного фонду України продовжують припиняти пенсійні виплати пенсіонерам-емігрантам або ж у судовому порядку намагаються стягнути з таких пенсіонерів уже виплачені їм кошти.

Наведене рішення Європейського суду з прав людини для юридичної практики у сфері захисту права на пенсію є безпрецедентним. Вперше пенсійна справа щодо України була розглянута, і по ній прийняте рішення на користь заявника. Цікавою особливістю цього рішення є те, що Європейський суд з прав людини взяв до уваги та детально проаналізував рішення Конституційного Суду України. Врахування позиції національного органу конституційного нормоконтролю є показником того, що не тільки Конституційний Суд України посилається на правові позиції Європейського суду, а що це процес взаємний у питаннях щодо України.

На жаль, питання втілення рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року про неконституційність норм пенсійного законодавства щодо припинення виплати пенсії особам, що виїхали за кордон, залишається відкритим. Верховна Рада України досі не внесла відповідні зміни до пенсійного законодавства. Ігнорування Парламентом Рішень Конституційного Суду України та Європейського Суду з прав людини щодо реалізації особою права на пенсію, яка виїхала за кордон, є негативною тенденцією та проявом нігілізму. Фактично стаття 1 Конституції України у частині визнання України правовою та соціальною державою із норм-цілей зводиться до норм-деклараций.

Останнє рішення Європейського суду з прав людини, яке стосується пенсійного забезпечення в Україні, прийняте 12 липня 2016 року. Європейський суд знову звернув свою увагу на пенсійне забезпечення і ухвалив рішення у справі “Петриченко проти України” (Petrychenko v. Ukraine), заява № 2586/07<sup>1</sup>. Справу було розпочато 12 грудня 2006 року. Суд визнав порушення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у зв'язку із тим, що в цій справі національні суди не розглянули доводи заявника з прямим посиланням на ст. 46 Конституції України про те, що розмір його пенсії був нижчим від встановленого у відповідний час прожиткового мінімуму. Як наслідок, ЄСПЛ постановив, що Україна впродовж 3-х місяців повинна сплатити заявнику 1200 євро відшкодування моральної шкоди та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватися. Таке рішення викликало сплеск публікацій політиків-популістів та їх штатних “експертів” у сфері соціального захисту під заголовками такого штибу “Європейський

---

<sup>1</sup> “Петриченко проти України”: Рішення Європейського суду з прав людини від 12.07.2016 р. URL: <http://old.minjust.gov.ua/19612> (дата звернення: 17.02.2018 р.)

суд визнав, що мізерні українські пенсії є порушенням прав людини”. Такі публікації, фактично є маніпуляцією суттю рішення ЄСПЛ. Очевидно, щоб уникнути різночитання та розставлення акцентів у цій справі, необхідні відповідні рефлексії наукового товариства щодо зазначеного рішення ЄСПЛ.

Передусім аналіз рішення ЄСПЛ красномовно свідчить про те, що воно має формальний, а не змістовний характер. Іншими словами, Суд вказав на порушення форми розгляду, а саме на те, що заявник скаржився за п. 1 ст. 6 Конвенції, що національні суди не розглянули його доводи про те, що розмір його пенсії було встановлено всупереч вимогам Конституції. Пунктом 1 ст. 6 Конвенції передбачено таке: “Кожен має право на справедливий... розгляд його справи... судом,... який вирішить спір щодо його прав та обов’язків цивільного характеру...”. Йдеться про те, що в жовтні 2004 року заявник звернувся до Оболонського районного суду м. Києва з позовом до районного управління Пенсійного фонду України (далі – ПФУ) про виплату заборгованості по виплаті пенсії та відшкодування моральної шкоди. У своєму позові заявник зазначав, зокрема, що за ст. 46 Конституції України він має право на пенсію в розмірі не нижчому від прожиткового мінімуму. Проте у відповідний час розмір його пенсії був нижчим від встановленого розміру прожиткового мінімуму. 25 жовтня 2004 року суд відмовив заявнику у задоволенні позову у зв’язку із необґрунтованістю, зазначивши, що ПФУ не було допущено порушення підзаконних актів. 3 лютого 2005 року та 14 червня 2006 року відповідно Апеляційний суд м. Києва та Вищий адміністративний суд України залишили рішення суду першої інстанції без змін. Жоден із цих судів не розглянув доводи заявника за ст. 46 Конституції щодо невідповідності розміру його пенсії прожитковому мінімуму.

Отже, суті питання Європейський суд з прав людини не зачіпав, а обмежився тільки тим, що аргументи гр. Петриченка не бралися до уваги національними судами. Це рішення є універсальним і може бути застосоване до будь-якої категорії справ, якщо на якомусь етапі судового розгляду не будуть враховуватися аргументи чи докази, особливо, якщо вони визначені законами України. Більше того, ЄСПЛ вже втретє звертає увагу на цю проблему, оскільки ідентичне рішення щодо України у сфері пенсійного забезпечення було прийнято у 2006 р. – справа “Проніна проти України” (Pronina v. Ukraine), заява № 63566/00<sup>1</sup> та в 2010 р. за справою “Богатова проти України”<sup>2</sup> (Bogatova v. Ukraine) № 5231/04 від 7 жовтня 2010 р.

На підставі наведених вище справ Вищий адміністративний суд України 24.10.2017 р. підготував інформаційний лист № 1426/09-14/17, де зазначив, що у справі “Петриченко проти України” (заява № 2586/07) Європейський

---

<sup>1</sup> “Проніна проти України”: Рішення Європейського суду з прав людини від 18 липня 2006 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974\\_096](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_096) (дата звернення: 6.02.2018 р.)

<sup>2</sup> «Богатова проти України»: Рішення Європейського суду з прав людини № 5231/04 від 7 жовтня 2010 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974\\_670](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_670) (дата звернення: 15.02.2018 р.)

суд встановив порушення п. 1 ст. 6 Конвенції з огляду на те, що національні суди, цілком проігнорували доводи заявника, навіть коли вони були конкретними, доречними та важливими, не дотрималися свого зобов'язання за п. 1 ст. 6 Конвенції. У цій справі Європейський суд зазначив, що аналогічні скарги вже були розглянуті у справах “Проніна проти України” (заява № 63566/00) і “Богатова проти України” (заява № 5231/04), у яких національні суди не зробили жодної спроби проаналізувати вимоги заявників про розрахунок розміру їхніх пенсій відповідно до вимог ст. 46 Конституції України<sup>1</sup>. Наголошувалося також на необхідності врахування рішень Суду по цих справах під час здійснення судочинства.

Таким чином, рішення ЄСПЛ жодним чином не дає оцінки розміру пенсії в Україні і тим паче не визнає низький розмір пенсії порушенням права особи. Крім цього, заявникам було відмовлено у період, коли тільки-но була запроваджена пенсійно-страхова система та розпочався відхід від аліментарних принципів пенсіонування. Сьогодні пенсій, які виплачуються в солідарній системі і які б були нижчими прожиткового мінімуму, немає, а отже, можна констатувати, що рішення ЄСПЛ актуальне тільки в ретроспективному розумінні та стосуються конкретних заявників. Проте воно порушує інше важливе питання, а саме, що суди ігнорують прямі приписи, у даному випадку конституційні гарантії.

Незважаючи на формально-юридичну складову рішення ЄСПЛ у справах Петриченка і Проніної, не можна залишити поза межами наукового аналізу власне сутнісну складову. Йдеться не скільки про рішення, скільки про норму Конституції, на яку посилаються заявники. Важливим аспектом порушеного питання є те, що Конституція України прийнята в 1996 р., тобто до часу запровадження пенсійного страхування як передумови виникнення пенсійного забезпечувальних правовідносин.

На нашу думку, ця конституційна гарантія не враховує надзвичайно важливого аспекту, а саме того, що пенсійна система нині функціонує на засадах страхування. Звідси виникає закономірне питання, чи можна застосовувати конституційну гарантію до правовідносин, які залежать не від соціальної політики держави загалом, а від особистого страхового внеску? Отже, такий підхід під гаслами соціального захисту всіх у межах соціальної держави призводить до зрівнялівки: особи, які добросовісно брали участь у пенсійному страхуванні і набули права на пенсію й отримують мінімальний розмір пенсії, що відповідає прожитковому мінімуму, поставлені в одні умови разом з особами, які з різних причин не забезпечили своїми страховими внесками собі мінімальний розмір пенсій. Очевидно, що таке розуміння Конституції повинно зазнати змін, а сама норма Конституції повинна бути

---

<sup>1</sup> Інформаційний лист ВАСУ від 24.10.2017 р. № 1426/09-14/17. URL: [http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf\\_list/inflist\\_1426\\_24-10-2017/](http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf_list/inflist_1426_24-10-2017/) (дата звернення: 15.02.2018 р.)

розтлумачена таким чином, щоб було зрозуміло, які саме соціальні права мають у грошовому еквіваленті бути не нижчими прожиткового мінімуму.

Кінець 2017 року ознаменувався ще одним рішенням Суду щодо права на пенсію в Україні. Йдеться про справу “Віктор Назаренко проти України” (Viktor Nazarenko v. Ukraine)<sup>1</sup> номер 18656/13, рішення прийняте 3 жовтня 2017 р., набрало чинності 3 січня 2018 р., справою займався Центр стратегічних справ Української Гельсинської спілки з прав людини<sup>2</sup>.

В. Назаренко, який із 1939 р. проживає у Кривому Розі, у січні 2010 року звернувся до управління ПФУ в м. Кривий Ріг із заявою про перерахунок пенсії з урахуванням додаткового стажу роботи (оскільки продовжував працювати після виходу на пенсію) та із збільшенням пенсії у зв’язку із підвищенням середньої заробітної плати по країні, при тому, що, виходячи на пенсію, мав 45 років стажу. Заява В. Назаренка була фактично проігнорована, й управління ПФУ здійснило перерахунок тільки за один місяць, що призвело до того, що В. Назаренко подав адміністративний позов проти ПФУ до Довгинцівського районного суду Кривого Рогу. 18 лютого 2011 р. суд зобов’язав управління ПФУ здійснити перерахунок пенсії. Враховуючи той факт, що рішення суду не виконувалося, позивач знову звернувся до суду з предмету невиконання рішення. 3 листопада 2011 р. суд розглянув справу і вказав, що рішення має бути виконане негайно. Натомість управління ПФУ звернулося з апеляцією до Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду. В порушення процесуальних норм, про що йдеться у справі, апеляційний суд 26 червня 2012 р. скасував рішення суду першої інстанції. Суд не тільки прийняв та розглянув справу В. Назаренка, але і визнав його правоту та прийняв рішення на його користь, присудивши виплатити йому компенсацію в 1 000 євро, хоча заявник вимагав 10 000. Проте справа не залишається закритою, оскільки вкотре було доведено, що українські суди та правозастосовчі органи масово порушують соціальні та пенсійні права громадян. Правники Української Гельсинської спілки тепер звертатимуться до Верховного Суду з позовом про перерахунок та виплату В. Назаренку понад 110 000 грн., які він недоотримав у зв’язку із порушенням процесуального законодавства. Отже, можна констатувати, що, на жаль, сьогодні українські пенсіонери не можуть захистити свої права в українських судах. Крім цього, повертаючись до рішення Європейського суду варто наголосити, що Суд, як у випадку справи “Проніна проти України” не розглядав питання матеріального права, а рішення має формальний (порушення процесуальних норм) характер.

Цікавим для України є Рішення Суду “Фабіан проти Угорщини” (Fábián

---

<sup>1</sup> “Віктор Назаренко проти України”: Рішення Європейського суду з прав людини від 03 жовтня 2017 р. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-177225%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-177225%22]}) (дата звернення: 15.02.2018 р.)

<sup>2</sup> За пенсією – до Європейського суду! Офіц. сайт Української гелсинської спілки. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/za-pensijeyu-do-evropejskoho-sudu/> (дата звернення: 15.02.2018 р.)

v. Hungary), № 78117/13<sup>1</sup>, переклад якого здійснила Українська гельсінська спілка з прав людини<sup>2</sup> та який використовується нижче. Ця справа цікава з кількох причин передусім через її зміст та схожість ситуації із правовим регулювання пенсійного забезпечення держслужбовців, а також з позиції того, що захист права на пенсію відбувається не з посиланням на ст. 6 Конвенції право на справедливий судовий розгляд, а на ст. 14 щодо заборони дискримінації.

Заявник Гюла Фабіан народився у 1953 р. та проживає в Будапешті. Після виходу на пенсію працював на посаді державного службовця в адміністрації XIII району м. Будапешт станом на 1 липня 2012 р. Станом на 1 січня 2013 р. набрала чинності поправка до Закону про пенсії (1997). Відповідно до цієї поправки виплата пенсії за віком, чиї бенефіціари одночасно обіймають визначені посади в державному секторі, буде призупинена на термін їх зайнятості. Це обмеження не стосується тих, хто під час отримання пенсії за віком працює у приватному секторі. Внаслідок застосування цього нового правила 2 липня 2013 р. виплату пенсії заявника було припинено. Адміністративна скарга заявника до Національного пенсійного фонду не принесла результатів.

Суть поправки до пенсійного законодавства зводилась до того, що: “виплата пенсії за віком повинна бути призупинена... якщо пенсіонер обіймає посаду державного службовця, посадової особи, старшого державного службовця, державного чиновника, посадової особи, яка відповідальна за управління державною службою, судді, посадової особи суду або прокуратури, професійного військовослужбовця армії, професійного або контрактного військовослужбовця Збройних сил Угорщини. На період призупинення пенсії за віком особа, якої це стосується, кваліфікується як пенсіонер. Виплата пенсії за віком може бути продовжена на вимогу пенсіонера, якщо він доведе, що більше не обіймає посади, описані вище. Особи, які отримують пенсію за віком та працюють на будь-якій вищеперерахованій (1) посаді станом на 1 січня 2013 року повинні повідомити про це орган, що відповідає за виплату пенсії, до 30 квітня 2013 року. (2) виплата пенсії за віком для осіб, які обіймають будь-яку посаду, перераховану станом на 1 січня 2013 року, має бути припинена з 1 липня 2013 року, за умови, що особа залишається на цій посаді до цієї дати”. До того ж, поправкою вводиться заборона на отримання подвійної компенсації щодо трудових відносин державного службовця, посадової особи, старшого державного службовця, державного чиновника, посадової особи, яка відповідальна за управління державною службою, судді, посадової особи суду або прокуратури, професійного військовослужбовця армії, професійного або контрактного військовослужбовця

---

<sup>1</sup> «Фабіан проти Угорщини»: Рішення Європейського суду з прав людини від 15 грудня 2015 р. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-159210%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-159210%22]}) (дата звернення: 15.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Ibid.

Збройних сил Угорщини. Відповідно, особи, що обіймають такі посади, не можуть отримувати пенсію за віком... в додаток до їх заробітної плати. Виплата пенсії повинна бути припинена органом, що відповідає за виплату пенсії, на термін зайнятості.

Європейський суд з прав людини дав оцінку аргументам заявника та уряду і прийняв рішення на користь Г. Фабіана, а саме, відповідно до прецедентного права Суду, ст. 14 Конвенції доповнює інші важливі положення Конвенції та протоколів до неї. Вона не має незалежного існування, оскільки має вплив тільки у відношенні “здійснення прав і свобод”, які гарантовані цими положеннями. Хоча застосування ст. 14 Конвенції не передбачає порушення цих положень і в цьому сенсі є автономним, вона не може застосовуватися в цьому випадку, за винятком фактів спірного питання в межах одного або декількох з них (див. в тому числі інші справи: “Карлхайнц Шмідт проти Німеччини” (*Karlheinz Schmidt v. Germany*), § 22, 18 липня 1994 року, серія А, № 291-В).

У цьому випадку це не було предметом спору між сторонами, і Суд не бачить підстав вважати інакше, ніж що центральним питанням застосування є невиплата пенсії за віком заявника. Суд задоволений тим, що право на пенсію, про яке йдеться, є майновим правом у виконанні ст. 1 Протоколу № 1. Предмет справи, таким чином, підпадає під дію цього положення.

Оскільки заявнику було відмовлено у виплаті пенсії на підставі того, що він одночасно працює на державній службі, яку можна розглядати як “інший статус”, що охоплюється ст. 14 (див. з урахуванням відповідних змін “Карсон і інші проти Сполученого Королівства” (*Carson and Others v. the United Kingdom*), № 42184/05, § 70, ЄСПЛ 2010), це положення може бути застосоване (див. “Гайгусуз проти Австрії” (*Gaygusuz v. Austria*), 16 вересня 1996 року, § 41, *Reports of Judgments and Decisions 1996-IV*).

Відповідно до прецедентного права Суду відмінність у ставленні є дискримінаційною в світлі ст. 14, якщо вона “не має об’єктивного та розумного обґрунтування”, тобто якщо вона не переслідує “легітимну мету” або якщо немає “розумного співвідношення між засобами, що застосовуються, та метою, що переслідується”. Більше того, договірна держава користується свободою розсуду під час визначення того, чи та якою мірою відмінності в інших схожих ситуаціях виправдовують різне ставлення (див. Гайгусуз, згадане вище, § 42).

Суд вважає, що заявнику були завдані матеріальні та нематеріальні збитки, і присуджує виплатити йому, на основі справедливості, 15 000 євро за сукупністю двох вимог<sup>1</sup>.

Звичайно, дзеркальне застосування цього рішення Суду неможливе, оскільки правовий режим призначення та виплати пенсії державним службовцям в Угорщині та до 1 червня 2015 року різний. Сам факт скасування

---

<sup>1</sup> Ibid.



пенсійною реформою 2017 року усіх спецпенсій говорить про їх дискримінаційну природу, про що неодноразово зазначалося в інших працях<sup>1</sup>. Крім цього, різняться і джерела фінансування, оскільки в Угорщині пенсія державним службовцям виплачується повністю із державного бюджету, натомість в Україні з державного бюджету ці виплати здійснюються частково. Однак варто наголосити на тому, що цінність цього рішення полягає в тому, що фактор дискримінації є достатньою підставою для захисту права на пенсію у Європейському суді.

У контексті посилання на ст. 14 Конвенції для захисту пенсійних чи соціальних прав доречно навести коментар французького правника, фахівця із захисту прав людини та основоположних прав на національному та міжнародному рівнях Бруно Неделек (*Bruno Nedelec*). Адже ст. 14 Конвенції не створює додаткового права, а доповнює вже гарантовані права. Вона забороняє дискримінацію лише щодо прав, закріплених у Конвенції, а не дискримінацію в принципі<sup>2</sup>. Остання теза пояснюється тим, як зазначає дослідник, виникла через різні формулювання французькою та англійською мовами. Так, французькою мовою стаття звучить як *“sans distinction aucune”* – “без жодного розрізнення”, а англійською *“without discrimination”* – “без дискримінації”. Тільки через своє рішення Суд визнав перевагу саме англійського, більш вузького тлумачення ст. 14<sup>3</sup>. Крім цього, автор наводить два підходи до визначення дискримінації в прецедентній практиці Суду.

За класичним визначенням, дискримінація пов’язується з відмінністю у поводженні щодо осіб, які перебувають в однаковому становищі, під час здійснення того чи того права, визначеного Конвенцією, тоді як така відмінність не переслідує легітимну мету й не забезпечує розумну пропорційність ужитих заходів і поставленої мети.

Дискримінація, за новим визначенням, пов’язується з однаковим поводженням щодо осіб, які перебувають у різному становищі, під час здійснення того чи того права, визнаного Конвенцією, тоді як таке однакове поводження не переслідує легітимну мету й не заперечує розумну пропорційність ужитих заходів і поставленої мети<sup>4</sup>.

Отже, можна зробити загальний висновок, що прийняті судові рішення дадуть новий поштовх для їх застосування національними судами правосуддя, а також сприятимуть законотворчій діяльності.

Одне з останніх рішень Суду щодо України стосується справи “Цезар

---

<sup>1</sup> Шумило М.М. Пенсійне забезпечення державних службовців: спроба «реформування» // Право України, 2012. № 6. С. 86–92.

<sup>2</sup> Неделек Б. Стаття 14 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. В кн. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / За ред. О.Л. Жуковської. Київ: ВІПЛО, 2002. С. 631.

<sup>3</sup> Ibid. С. 638.

<sup>4</sup> Ibid. С. 639.

та інші проти України”<sup>1</sup> від 13.02.2018 р. № 73590/14, 73593/14, 73820/14, 4635/15, 5200/15, 5206/15 та 7289/15. Першочергово це рішення стосується проблеми соціальних та пенсійних виплат на тимчасово окупованих районах Донецької та Луганської областей (далі – ОРДЛО).

У рішенні Суду йдеться, що з початку квітня 2014 року збройні загони почали захоплення офіційних будівель Донецької та Луганської областей та оголосили про створення самопроголошених республік, відомих як “ДПР” та “ЛПР”. У відповідь на це 14 квітня 2014 року уряд, який вважає збройні групи терористичними організаціями, санкціонував застосування сили проти них у правовій формі “антитерористичної операції” – АТО. У червні 2014 року збройні угруповання почали захоплювати відділення Національного банку України й інших регіональних фінансових установ Донецької та Луганської областей. 24 липня 2014 року українська поштова служба “Укрпошта” призупинила свою діяльність на територіях Донецької та Луганської областей, які не перебували під контролем уряду, через часті напади збройних груп на свої транспортні засоби та працівників. 6 серпня 2014 року Національний банк України призупинив всі фінансові операції на територіях, які не контролюються урядом. Урядові сили відновили контроль над кількома районами у Донецькій та Луганській областях, але певні частини районів із цього часу залишалися непідконтрольними уряду, серед яких і місто Донецьк. 2 вересня 2014 року, після внесення змін до українського законодавства, юрисдикція судів на некерованих територіях була передана відповідним судам у сусідніх регіонах на територію, що підконтрольна уряду. 11 листопада 2014 року всі соціальні виплати в населених пунктах Донецької та Луганської областей, які не перебували під контролем уряду, були призупинені. У грудні 2014 року Донецький обласний адміністративний суд та Донецький обласний адміністративний апеляційний суд перенесли до міст Слов’янськ та Краматорськ, що знаходяться на підконтрольній уряду території. Заявники, подаючи позов до Євросуду, посилалися на п. 1 ст. 6 Конвенції «Право на справедливий судовий розгляд», оскільки заявники не могли оскаржувати припинення їм соціальних виплат у судах, які діяли на території ОРДЛО до грудня 2014 року. Крім цього, частина заявників зверталася також до Суду із посиланням на ст. 14 Конференції «Заборона дискримінації».

За результатами розгляду Суд не побачив з боку України жодних порушень Конвенції ні в частині доступу чи права на справедливий суд, ні в частині заборони дискримінації, і тим самим Рішення було прийняте на користь України. Це Рішення є знаковим і матиме значний вплив на судову практику в Україні.

У світі євроінтеграційних процесів в українській правничій науці акти-

---

<sup>1</sup> «Цезар та інші проти України»: Рішення Європейського суду з прав людини від 13.02.2018 р. № 73590/14, 73593/14, 73820/14, 4635/15, 5200/15, 5206/15 та 7289/15. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-180845\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\) (дата звернення: 22.02.2018 р.)

візувалися розвідки щодо гармонізації, адаптації, координації, конвергенції національного права і права Європейського Союзу, чільне місце у цьому контексті займає аналіз рішень Європейського суду з прав людини та їх правові наслідки. У сфері соціального захисту до цього питання долучилися такі науковці, як П.М. Рабінович, С.В. Шевчук, С.М. Синчук, О.В. Тищенко, Д.М. Супрун, А.Л. Федорова, І.М. Ласько, С.О. Верланов, О.В. Соловйов, М.М. Гнатовський, Д.А. Гудима та ін.

Науковий аналіз практики Європейського суду з прав людини виконала у своєму монографічному дослідженні С.М. Синчук, яка робить висновок, що, по-перше, захистові у Європейському суді з прав людини підлягає право на призначене, але не виплачене соціально-забезпечувальне надання. По-друге, зазначене право захищається як право власності відповідно до положень ст. 1 Першого Протоколу. У таких випадках вважають, що наявне посягання на право власності особи, зокрема покладення на неї тягара щодо неможливості розпоряджатися своїм майном. По-третє, затримка у виплаті соціально-забезпечувального надання є порушенням справедливої рівноваги між вимогами загального інтересу і вимогами охорони права соціального одержувача, а також не передбачає гарантій стосовно його виплати в найближчому майбутньому. По-четверте, Суд не бере до уваги посилення соціально зобов'язаного суб'єкта на відсутність у нього коштів для виплати боргу, що ґрунтується на судовому рішенні. Таке посилення є невинуватим<sup>1</sup>. Така позиція заслуговує всілякої підтримки, оскільки авторка підкреслює той факт, що право на виплати в соціальній сфері за своєю правовою природою є правом власності на майно.

І.М. Ласько, аналізуючи практику Суду, зазначає, що, незважаючи на те, що Конвенція не містить положення, яке передбачає захист права особи на соціальне забезпечення, проте Судом ухвалено велику кількість справ у сфері соціального забезпечення. Внаслідок цього громадяни України отримали широкий спектр підстав звертатися за захистом своїх порушених прав. Зокрема, ненадання або неналежне надання соціального забезпечення може спричинити порушення положень Конвенції про охорону життя (§ 1 ст. 2), про заборону катування (ст. 3), про дискримінацію (ст. 14), про захист власності (ст. 1 Протоколу 1), а також про право на справедливий суд (§ 1 ст. 1). У такий спосіб громадяни України мають достатньо можливостей для забезпечення своїх прав у сфері соціального забезпечення у відповідності з європейськими стандартами. Проте суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод і практику Суду як "джерело права". На виконання цього законодавчого положення вітчизняні суди посилаються на рішення Суду під час розгляду справ. Багато таких прикладів є у сфері соціального забезпечення. Найчас-

---

<sup>1</sup> Синчук С.М. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2015. С. 351.

тіше національні суди у своїх рішеннях використовують рішення Суду щодо порушення ч. 1 ст. 1 Протоколу № 1 та ч. 1 ст. 6 Конвенції, несправедливого судового розгляду, а саме незаконної відмови у виплаті соціальних пільг та допомог через відсутність фінансування<sup>1</sup>. У цьому сенсі необхідно заголосити увагу саме на тому аспекті, що Конвенцію, як таку, українські суди не застосовують, а використовують як джерело права саме практику суду, що є цілком логічним, оскільки як слушно зауважує О.В. Соловйов, пряма дія в Україні Конвенції як міжнародного договору неможлива через її несамовиконуваний характер<sup>2</sup>.

Незважаючи на всі складності, що виникають під час застосування рішень Європейського суду з прав людини, простежуються позитивні тенденції, а зокрема:

- по-перше, громадяни України все частіше цікавляться практикою Європейського суду і використовують його правові позиції під час підготовки позовних заяв до національних судів;

- по-друге, з кожним роком зростає авторитет самого Суду серед населення, на жаль, це супроводжується втратою довіри до української судової системи;

- по-третє, правові позиції суду використовує Конституційний Суд України, що підтверджує і авторитет самого Європейського суду, і прихильність конституційної юстиції до загальноєвропейської системи цінностей у захисті прав людини;

- по-четверте, правові позиції Суду все частіше зустрічаються у рішеннях суду першої та другої інстанції. Отже, судовий корпус не тільки знає ці рішення, але і почав їх застосовувати на практиці, що, без сумніву, сприяє якості таких рішень.

Про важливість практики Суду заявив і Голова Вищого адміністративного суду О. Нечитайло<sup>3</sup> під час відкриття III Міжнародного форуму з практики Європейського суду з прав людини, який проводився в рамках співпраці Координатора проектів ОБСЄ в Україні з Національною школою суддів України, Верховним Судом України та Вищим адміністративним судом України. Крім цього, було відзначено, що позитивною тенденцією є збільшення випадків застосування адміністративними судами практики Європейського суду під час вирішення справ чи прийняття процесуальних рішень. На переконання

---

<sup>1</sup> Ласько І.М. Рішення Європейського суду з прав людини у сфері соціального забезпечення України // Держава і право, 2013. Вип. 61. С. 240–245.

<sup>2</sup> Соловйов О.В. Міжнародні договори та міжнародно-судова практика їх застосування як джерела національного права (за матеріалами застосування в Україні Європейської конвенції з прав людини та практики Страсбурзького суду) : монографія. Київ: АОК, 2012. (Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина. Серія 1: Дослідження та реферати; Вип. 26). С. 99.

<sup>3</sup> Нечитайло О. Суддям необхідно знати та активно застосовувати практику Європейського суду задля ефективного захисту прав людини. URL:<http://www.vasu.gov.ua/123284/> (дата звернення: 17.02.2018 р.)

Голови Вищого адміністративного суду, цьому значно сприяло надання адміністративним судам відповідної методичної допомоги Вищим адміністративним судом України, який постійно аналізує практику Європейського суду й інформує судові інстанції нижчого рівня щодо важливих судових рішень із посиланнями, у яких джерелах можна знайти відповідне рішення.

Цікавою для наукового аналізу та практичного втілення є ідея Міністерства юстиції Молдови щодо притягнення до відповідальності суддів національних судів, а також прокурорів та чиновників, які допустили порушення права особи, що і було доведено Європейським судом з прав людини. Відповідальність, про яку йдеться, – матеріальна, тобто сума відшкодування особам матеріальної та моральної шкоди, які зазначаються в рішеннях Європейського суду, необхідно стягувати з тих осіб, які допустили таке порушення прав. Як зазначив міністр юстиції Молдови В. Чеботар, Міністерство юстиції Молдови подало в суд на 37 суддів, прокурорів і чиновників, через яких, як вважають у відомстві, республіка програла процеси в Європейському суді з прав людини. Винуватці невдач Молдови розплачуватимуться з країною власним майном. Він також відзначив, що йдеться про суддів першої інстанції, Апеляційної палати, Вищої судової палати, а також про представників місцевих прокуратур і Генпрокуратури. Міністерство юстиції найближчим часом оприлюднить список цих осіб. У 2014 році ЄСПЛ зареєстрував понад 1000 позовів проти Молдови. На підставі рішень Суду республіка була зобов'язана виплатити більш як 8,7 млн леїв (понад \$423 000)<sup>1</sup>. Видається, що така пропозиція може мати позитивний ефект і змусить більш відповідально ставитися до своїх обов'язків представників влади, а суддям більш глибоко вивчати судову практику Європейського суду з прав людини.

З гострою критикою такого кроку Молдови виступили спеціаліст програм відділу правового співробітництва генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи О. Ситник та Суддя Європейського суду з прав людини від України Г. Юдківська на конференції “Відповідальність суддів у світлі нового законодавства України”, організованій ВССУ спільно з проектом Ради Європи “Підтримка впровадженню судової реформи в Україні”. Так, О. Ситник назвала негативним досвідом Молдови прийняття закону про персональну відповідальність суддів за програні справи в Європейському суді. Крім цього, у липні 2016 року закон розкритикувала Венеціанська комісія. У своєму висновку вона наголосила на неможливості притягнення судді до відповідальності без встановлення його вини національним судом. Г. Юдківська, коментуючи це рішення, зауважила, що притягнення до відповідальності без будь-якої оцінки індивідуальної вини може призвести до того, що, побоюючись санкцій за порушення, виявлені Європейським

---

<sup>1</sup> Держава не винна // Закон і бізнес від 06.02-12.02.2016 р. № 6 (1252). URL: [http://zib.com.ua/ua/121508-moldova\\_hoche\\_schob\\_suddi\\_zaplatili\\_za\\_prograni\\_v\\_espl\\_sprav.html](http://zib.com.ua/ua/121508-moldova_hoche_schob_suddi_zaplatili_za_prograni_v_espl_sprav.html) (дата звернення: 17.02.2018 р.)

судом, володарі мантий трактуватимуть закон на користь приватних осіб. Навіть коли об'єктивна оцінка питання може (й навіть повинна) привести до іншого результату. Крім того, коли суд визнає порушення конвенції, із цього не обов'язково випливає, що судді на національному рівні відповідають за це в першу чергу й мають бути піддані критиці виключно за їх трактування та застосування закону. Говорячи про відповідальність суддів за програні в Європейському суді справи, варто брати до уваги, що і дисциплінарні стягнення, і кримінальні санкції за порушення прав людини вже передбачені чинним законодавством. Тому навряд чи доцільно приймати якийсь окремий закон саме для рішень ЄСПЛ. Отже, питання полягає не стільки в наявності в законодавстві тих чи тих норм, скільки в їх правозастосуванні компетентними органами та в невідворотності покарання порушників<sup>1</sup>.

З наведеною позицією О. Ситник та Г. Юдківської можна погодитися частково: прийняття окремого закону для притягнення до відповідальності суддів немає необхідності, однак, якщо справа проти України програна у Європейському судді, то цей факт повинен автоматично порушувати питання про вивчення обставин справи Вищою радою правосуддя із відповідними правовими наслідками для всіх учасників процесу.

Про необхідність передбачення реакції з боку Вищої ради правосуддя на програні Україною справи в Європейському суді з прав людини, говорять невтішні для української скарбниці цифри. У 2006 році загалом було сплачено 8 438 489 грн., із них справедливої сатисфакції за рішеннями Європейського суду з прав людини витрачено 2 875 900 грн. та на виплату заборгованості за рішеннями національних судів, зобов'язання щодо яких містилися в рішеннях Європейського суду з прав людини 5 562 589 грн. У 2007 році – 3 257 178 грн., із них справедливої сатисфакції – 2 804 204 грн., заборгованості – 452 974 грн. У 2008 році – 20 396 559 грн., із них справедливої сатисфакції – 5 533 351 грн., заборгованості – 14 863 208 грн. У 2009 році – 7 797 870 грн., із них справедливої сатисфакції – 2 818 169 грн., заборгованості – 4 979 701 грн. У 2010 році – 12 216 517 грн., із них справедливої сатисфакції – 8 952 922 грн., заборгованості – 3 262 595 грн. У 2011 році – 70 455 444 грн., із них справедливої сатисфакції – 15 704 345 грн., заборгованості – 9 307 190 грн. У 2012 році – 191 839 102 грн., із них справедливої сатисфакції 20 092 954 грн., заборгованості – 18 909 599 грн. У 2013 році – 88 237 571 грн., із них справедливої сатисфакції – 49 713 850 грн., заборгованості – 35 266 310 грн. У 2014 році – 169 893 186 грн., із них справедливої сатисфакції – 77 425 186 грн., заборгованості – 92 392 543 грн. У 2015 році – 649 774 139 грн., із них справедливої сатисфакції – 564 651 367 грн., заборгованості – 75 330 524 грн.

---

<sup>1</sup> Григор'єв І. Яку відповідальність мають нести судді, якщо ЄСПЛ виявив у їхніх рішеннях порушення прав людини // Закон і бізнес від 15.10-21.10.2016 р. № 42 (1288) URL: [http://zib.com.ua/ua/125922-yaku\\_vidpovidalnist\\_mayut\\_nesti\\_suddi\\_yakscho\\_espl\\_viyaviv\\_u.html](http://zib.com.ua/ua/125922-yaku_vidpovidalnist_mayut_nesti_suddi_yakscho_espl_viyaviv_u.html) (дата звернення 17.02.2018 р.)

У 2016 році ця цифра сягнула 635 349 538 грн., із них справедливої сатисфакції – 381 607 153 грн., заборгованості – 230 687 162 грн. Загалом за десять років Україна тільки на виплату справедливої сатисфакції за рішенням Європейського суду з прав людини виплатила 1 816 729 322 грн. – цифра вражає!

Щодо питання вивчення суддями практики Європейського суду, то необхідно погодитися із думкою Голови Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду Бориса Гулька, який під час круглого столу “Відображення практики Європейського суду з прав людини у завданнях для кваліфікаційного оцінювання суддів в Україні”, що відбувся 26 вересня 2016 року, зазначив, що, аналізуючи судові рішення, зокрема місцевих судів, очевидним є те, що в деяких випадках у судових рішеннях міститься посилання на конкретне рішення ЄСПЛ, але без зазначення співвідношення його з нормами національного права й обставинами конкретної справи. Крім того, за його словами, українські судді не завжди правильно тлумачать суть рішень Європейського суду з прав людини. Саме тому, на його погляд, під час оцінювання суддів необхідно перевіряти не лише знання суддею практики ЄСПЛ, а й вміння її застосовувати. Наголошувалося також на необхідності та доцільності включення до завдань для кваліфікаційного оцінювання суддів рішень ЄСПЛ, які ухвалювалися стосовно інших держав, зокрема щодо категорії справ, пов’язаних зі збройними конфліктами<sup>1</sup>.

Окремо хотілося б наголосити на тому, що становленню України як європейської правової держави могло б також сприяти визнання всіх рішень Європейського суду з прав людини джерелом права, а не тільки тих, які винесені щодо України, тобто надати їм статусу – преюдицій. Такий крок ще більше інтегрував би правову систему України в загальноєвропейську систему цінностей та підходів до розуміння права<sup>2</sup>. У цьому сенсі варто зазначити, що наведена пропозиція не є новою у правовій доктрині України і дискутується з початку 2000-х років. Так, наприклад, у спільній праці П.М. Рабіновича та С.Є. Федика зроблено узагальнений висновок, що важливо чітко визначити та закріпити положення щодо юридичної сили рішень Євросуду на території: а) України, б) інших держав-учасниць Ради Європи. Це сприятиме належній регламентації рішень Євросуду в Україні<sup>3</sup>, а також

---

<sup>1</sup> Іноді судді застосовують рішення ЄСПЛ, не розуміючи їх // Закон і бізнес від 06.02-03.10.2016 р. URL: [http://zib.com.ua/ua/125779-inodi\\_suddi\\_zastosovuyut\\_rishennya\\_espl\\_ne\\_rozumiyuchi\\_ih\\_.html](http://zib.com.ua/ua/125779-inodi_suddi_zastosovuyut_rishennya_espl_ne_rozumiyuchi_ih_.html) (дата звернення 17.02.2018 р.)

<sup>2</sup> Шумило М.М. Рішення Європейського суду з прав людини у сфері соціального захисту та їх наслідки для України // Правова держава, 2017. № 28. С. 212–219.

<sup>3</sup> Рабінович П.М., Федик С.Є. Особливості тлумачення норм щодо прав людини (за матеріалами практики Європейського суду з прав людини): монографія. Львів: Астрон, 2004. (Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина. Серія 1: Дослідження та реферати; Вип. 5). С. 134.

у іншій праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина авторства П.М. Рабіновича та О.В. Соловйова<sup>1</sup>.

Однак, як констатують П.М. Рабінович та О.В. Соловйов випадки саме застосування правовположень практики Суду як джерела права все ще залишаються поодинокими. Значний обсяг практики Суду, що є потенційним джерелом права в Україні, офіційно не перекладений і не оприлюднений в Україні (*ця обставина унеможливорює її офіційне застосування – автор М.Ш.*). Реалізація приписів Закону про застосування практики Суду в частині визначення практики Суду джерелом права в Україні залишається вельми проблематичною, а сам закон у відповідній частині є значною мірою декларативним<sup>2</sup>.

Дійсно, про поодинокість застосування українськими судами практики Європейського суду з прав людини свідчить також і Єдиний державний реєстр судових рішень, а саме: справа “Пічкур проти України”, яка згадується в 559 рішеннях судів різних інстанцій; справа “Проніна проти України” – 23 рази і справа “Петриченко проти України” – один раз. У будь-якому випадку динаміка використання чи застосування рішень Європейського суду з прав людини в судову практику України є безальтернативною. Історія застосування Конвенції та існування Страсбурзького суду довела, що іншого шляху для цивілізованої країни нема. Тільки європейські цінності, тільки повага до людської гідності є основою розвитку успішних західних демократій. Будь-які пострадянські фантазії на предмет порушення суверенітету держави рішеннями Європейського суду є надуманими й не обґрунтованими.

У контексті наведеного вище, цінним для запозичення є приклад впливу практики Суду Європейського Союзу (Суд справедливості) на національне законодавство країн-членів ЄС. Як зауважує І.З. Брацук, основоположну роль у встановленні та розвитку ефективної імплементації права ЄС у національне право держав-членів відіграє правотлумачна практика Суду ЄС, яка знаходить вираження в його рішеннях<sup>3</sup>.

На нашу думку, Україна тільки зараз починає достеменно розуміти і усвідомлювати, яким скарбом є правові позиції Євросуду. Це не тільки зразок для використання, це і школа для суддів, як необхідно читати та застосовувати, розуміти текст та контекст Конвенції і – найголовніше – це високий рівень майстерності інтерпретації правових норм Конвенції з огляду на вимоги часу.

На жаль, як вбачається із викладеного матеріалу, право на пенсію в Укра-

---

<sup>1</sup> Рабінович П.М., Соловйов О.В. Застосування Європейської конвенції з прав людини та практики Страсбурзького суду в Україні (загальнотеоретичні аспекти): монографія. Київ, 2014. (Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина. Серія 1: Дослідження та реферати; Вип. 28). С. 126–168.

<sup>2</sup> Ibid. С. 172.

<sup>3</sup> Брацук І.З. Теоретико-правові засади імплементації права Європейського Союзу в національне право держав-членів: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2016. С. 196–197.



їні не можна визнати захищеним у повному обсязі. Порушують це право, в першу чергу, управління Пенсійного фонду України. Однією із причин цього негативного явища є не притягнення до відповідальності посадових осіб ПФУ, про що йдеться в цьому дослідженні та інших працях автора<sup>1</sup>. Проте не можна і відкидати такі негативні фактори, як динаміку законодавства, безсистемність та спорадичність його реформування, інфляцію пенсійного законодавства, наявність прогалин та колізій, що, зокрема, призводить до помилок під час правозастосування. У свою ж чергу Рішення Євросуду вказують на наявні проблеми, а їх вирішення – уже за державою. Саме тому практика Євросуду є важливою і цінною для України, а її широке застосування тільки підвищить рівень захисту пенсійних і соціальних прав.

---

<sup>1</sup> Шумило М.М. Відповідальність у сфері пенсійного забезпечення України // Публічне право, 2017. № 4 (28). С. 157–164; Його ж. Відповідальність посадових осіб управлінь Пенсійного фонду як запорука якості надання послуг / Правова реформа: концепція, мета, впровадження. Зб. наук. праць. Матер. VIII міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 23 лист. 2017 р.) / за заг. ред. Н.М. Пархоменко, М.М. Шумила. Київ : Ніка-Центр, 2017. С. 466–469.

## ЧАСТЬ ВТОРАЯ:

# БЕЛОРУССКИЙ ВЗГЛЯД

### Раздел I ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ

#### I.1 История развития институтов общественного призрения, кормления, поместного владения и организованной взаимопомощи на территории белорусских земель

**П**ервой исторической формой социальной защиты престарелых, инвалидов и иных лиц, которые не имели средств к существованию, можно считать церковное общественное призрение, распространяющееся на все слои населения. Достаточно рано стало развиваться обеспечение в рамках еврейских общин, имеющее в том числе страховые элементы. Истоками государственного пенсионного обеспечения являются институты кормления и поместного владения, которые распространялись на лиц, осуществлявших государственную службу.

В Древней Руси общественное призрение было весьма распространенным. Проживание бедных в монастырях, сбор ими подаяний у стен церковных учреждений имели массовый характер<sup>1</sup>.

Благотворительные учреждения при церквях были организованы в том числе на землях Беларуси. Например, в 1606 г. была открыта богадельня при костеле в г. Лепеле, которая оказывала помощь престарелым жителям местного прихода<sup>2</sup>.

Подчеркнем, что длительное время призрение бедных осуществлялось в частном порядке и не регламентировалось нормативными правовыми актами.

---

<sup>1</sup> Ширяева С.В. Становление института общественного призрения бедных в России (конец X – последняя треть XVIII веков) / С.В. Ширяева // Моск. гос. гуманитар. ун-т им. М.А. Шолохова. – URL: [http://mggu-sh.ru/sites/default/files/shiryaeva\\_stanovlenie\\_instituta\\_obshchestvennogo\\_prizreniya\\_bednyh\\_v\\_rossii.pdf](http://mggu-sh.ru/sites/default/files/shiryaeva_stanovlenie_instituta_obshchestvennogo_prizreniya_bednyh_v_rossii.pdf). – Дата доступа: 15.03.2017. – С. 3–4.

<sup>2</sup> Благотворительность в России. Составлено по Высочайшему повелению Собственной Его Императорского Величества Канцелярией по учреждениям Императрицы Марии [Электронный ресурс]. – СПб. – Том 2. Список благотворительных учреждений. – Ч. 1 // Рос. гос. б-ка. – URL: <http://search.rsl.ru/ru/record/01004483952>. – Дата доступа: 15.03.2017. – С. 10.

Первой формой государственного обеспечения можно назвать раздачу недвижимого имущества и людей лицам, состоящим на службе у великого князя. Собственники могли также получать право собирать налоги от населения, переданного ему главой государства. Пожалованное имущество в некоторых случаях могло наследоваться. Доходы от имущества могли иметь как натуральный, так и денежный характер, и собственник распоряжался ими по своему усмотрению. После окончания службы, в том числе в связи со старостью или инвалидностью, недвижимое имущество и получаемые от него доходы могли сохраняться за собственником. Полагаем, что институты кормления и поземельного владения следует считать истоками современного пенсионного обеспечения.

Факт раздачи имений в Великом княжестве Литовском (далее – ВКЛ) подтверждался конституционными актами – привилеями, или грамотами Великих князей. Например, в Привилее Великого князя Литовского и короля польского Владислава (Ягайлы) 1387 г. содержалось положение, согласно которому в случае смерти рыцаря его дочь, внучка, свояченица или вдова оставались во владениях своего мужа. Дарование имений княжичам, рыцарям, шляхтичам, боярам и мещанам осуществлялось еще Великим князем литовским Витовтом (годы правления: 1392–1430 гг.), о чем упомянуто в Привилее Великого князя литовского Казимира 1447 г. Наряду с указанным данный привилей закреплял возможность распоряжения дарованным имуществом по своему усмотрению и содержал нормы о наследовании имущества. В частности, дарование земель, имений, чинов и государственных должностей могло осуществляться только в отношении уроженцев ВКЛ, а что касается наследования, то «Також по смерти отцове, сынове и дочки от своео отчины не маюць отделены быти, але с их ближними с полным правом маюць володети, якож то княжата, рытеры, шляхтичи и местичи Коруны Полские своим володеють и к ужитком добрым промышляють»<sup>1</sup>. Таким образом, в случае смерти кормильца иждивенцы могли продолжать получать доход от имения. Отметим, что нормы о частичном обеспечении вдов в случае смерти кормильца на территории феодальной России были закреплены в Судебнике 1589 г. и Соборном Уложении 1649 г.<sup>2</sup>, то есть значительно позже, чем в ВКЛ.

В Привилее 1492 г. Великого князя литовского Александра закреплён более подробный перечень лиц, которые могли претендовать на раздачу земель и имений: воеводы, старосты, державцы, члены Рады и все заместители в ВКЛ. Назывались также условия, при которых можно было

---

<sup>1</sup> Вишнеўскі А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі ў дакументах і матэрыялах (са старажытных часоў да нашых дзён) : вучэб. дапаможнік / А.Ф. Вишнеўскі, Я.А. Юхо / пад агул. рэд. праф. А.Ф. Вишнеўскага. – 2-е выд., дап. – Мінск : Акадэмія МУС Рэсп. Беларусь, 2003. – С. 40–43.

<sup>2</sup> Коцко С.И. Правовое регулирование пенсионного обеспечения по возрасту работников сельского хозяйства : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.05 / С.И. Коцко. – Гродно, 1995. – С. 11.

получить указанные блага: наличие заслуг перед князем и панам Рады. По их решению земли передавались тому лицу, чья помощь государству оказалась более существенной<sup>1</sup>.

Пожалование вотчин осуществлялось великими князьями, их женами и панам Рады путем издания частных грамот. Например, в грамоте княгини Анны Свидригайловны от 1478 г. Надворному Маршалу Ивану Кучуку было пожаловано в вотчинную собственность имение Вязынь. Передача имущества допускалась и иными лицами с согласия Великокняжеской Рады. Так, в грамоте 1486 г. княгиня Зубревицкая пожаловала своих людей с данью, землями, сеножатями, со всеми податками и дом Пречистое в Вильно с ведома членов Великокняжеской Рады. Получить землю мог даже слуга, однако в этом случае владение было временным. Если король подтверждал такое владение и слуга отбыл военную повинность, он мог стать землевладельцем. Для этого не требовалось никаких иных условий: возведения в шляхетское звание, дарования герба и т. п. При этом, как и во всех иных случаях, пожалование имущества великим князем предполагало личную службу. Например, в грамоте Витовта 1415 г. слуге великокняжескому Самбору жалуются три пустощины под условием службы конем. В грамоте Великого князя Свидригайло 1424 г. Влоду Дрогосиновичу жалуются село Коссово с монастырем на реке Рыбнице с обязательством служить князю копьем и двумя стрельцами. В Грамоте 1445 г. король Казимир, подтверждая права на выданное имение Великим князем Свидригайло, обязывает его собственника Андрея Федьковича, Луцкого ключника, служить с этого имения. Имения могли даваться и за верную службу. Так, в грамоте короля Казимира Ягелона от 1442 г. говорится: «Узревши верную службу слуги нашего Дениса Мокосеевича и посовещавшись с князьями, рыцарями и панам, со всею нашею Радой, дали ему село Збораж, а он волен это село продать, заменить, заставить, подшидати ... никто его не может отнять у его жены или у его детей или у ближних его»<sup>2</sup>.

Сроки, на которые раздавались волости, были различными. В таких областях ныне белорусских земель, как Витебская, Полоцкая, например, существовал старинный обычай раздавать имения местным боярам на год. Однако ведение достойного хозяйства могло быть обеспечено только при условии длительного пользования имуществом. В связи с этим князья часто удовлетворяли просьбы получить недвижимость «до живота»<sup>3</sup>. Например,

---

<sup>1</sup> Вишнеўскі А.Ф. *Оп. cit.* – С. 49.

<sup>2</sup> Бершадский С.А. Литовские евреи. История их юридического и общественного положения в Литве от Витовта до Люблинской унии. 1388–1569 / С.А. Бершадский. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1883. – С. 268–270, 291.

<sup>3</sup> В самые древние времена слово «живот» означало жизнь. В дальнейшем оно стало многозначным и подразумевало материальную сторону жизни – имущество, состояние, а потом под словом «живот» понимали также животное, смерть и часть человеческого тела.

в Привилее 1527 г. передавалась волость Любошанская «до живота пана Юрья Немировича». Впоследствии такая практика переросла в обычай<sup>1</sup>.

Отметим, что по свидетельству С.А. Бершадского (1883 г.), поместье могло быть отобрано великими князьями, несмотря на то что в своих привилеях они давали обещание не отнимать наследственных и выслуженных земель. Существовали также конкретные основания отобрания земель: неявка на военную службу, приведение имения в упадочное состояние и др. Например, в грамоте Короля Казимира Ягелона говорится об имении, которое передается иному лицу по причине того, что «Лаков не может сполна службу послужить», а новый владелец пусть с земли послужит лучшую службу, «как и издавна с этой земли служба шла»<sup>2</sup>. Таким образом, раздача земель, получение от них доходов и содержания зависело от воли великого князя. Далеко не во всех случаях имение могло оставаться за человеком, если он был уже не способен служить государству, что подтверждается отдельными случаями отобрания упадочных имений.

После первого раздела Речи Посполитой часть современных белорусских территорий – Гомель, Могилев, Витебск, Двинск – перешла под юрисдикцию Российской империи. В соответствии с трехсторонним российско-прусско-австрийским секретным соглашением законы Речи Посполитой сохранялись неизменными<sup>3</sup>. В частности, действовал III Статут ВКЛ с дополнениями. Вместе с тем, как отмечает А.Ф. Вишневыский, точного размежевания, в каких случаях применялось российское законодательство, а в каких польское, не было<sup>4</sup>. В результате второго (1793 г.) и третьего (1795 г.) разделов Речи Посполитой вся территория современной Беларуси оказалась под юрисдикцией Российской империи<sup>5</sup>.

Императрица Екатерина II в 1775 г. Указом «Об учреждении для управления губерниями» (далее – Указ 1775 г.) создала нормативную основу легального существования общественного призрения в рамках приказов общественного призрения. Согласно нормам Указа 1775 г. местные благотворительные учреждения были самостоятельными, к управлению привлекали местное население. Каждому приказу в соответствии со ст. 382 Указа 1775 г. было отпущено единовременное пособие в размере 15 тыс. руб. с правом

---

<sup>1</sup> Любавский М. К. Областное деление и местное управление Литовско-Русского государства ко времени издания первого литовского статута: исторические [с картою Литовско-Русского государства в конце XV и начала XVI в.] очерки / М.К. Любавский. – М.: Унив. тип., 1892. – С. 703–705.

<sup>2</sup> Бершадский С.А. *Op.cit.* – С. 270, 294.

<sup>3</sup> Калашников И.А. Первый раздел Польши в фокусе геополитического анализа / И.А. Калашников, О.Н. Тынянова // *Пространство и время.* – № 3. – 2012. – С. 122.

<sup>4</sup> Вишнеўскі А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі: вучэб. дапаможнік / А.Ф. Вишнеўскі. – Мінск: ВП «Экаперспектыва», 2000. – С. 138.

<sup>5</sup> *Map of the partition of the Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania from 1799* URL: [https://drive.google.com/file/d/0B\\_T3PTHCY39DMzkycEc3YXFzdUE/view](https://drive.google.com/file/d/0B_T3PTHCY39DMzkycEc3YXFzdUE/view). – Date of access: 15.03.2018.

давать их под залог<sup>1</sup>. На приказы общественного призрения возлагалась обязанность попечения, надзирания и установления благотворительных учреждений, в том числе богаделен для мужчин и женщин убогих, увечных и престарелых, не имеющих пропитания, а также дома для неизлечимо больных<sup>2</sup>. Богадельни были обязаны обеспечивать кровом, одеждой и пищей увечных, убогих, престарелых, не имеющих пропитания. В богадельнях запрещалось содержать молодых<sup>3</sup>. Таким образом, данные учреждения осуществляли отдельные функции, присущие современной системе социальной защиты по отношению к лицам, не имеющим возможности самостоятельно обеспечить себя средствами существования в силу возраста или наличия инвалидности. Следовательно, такие учреждения можно отнести к первым учреждениям, обеспечивающим социальную поддержку в натуральной форме пожилого населения, больных и инвалидов.

Дальнейшее развитие призрения бедных, престарелых на белорусских землях осуществлялось на основании правовых норм Российской империи. Несмотря на то что после трех разделов Речи Посполитой нормативное правовое регулирование на территориях Беларуси продолжало осуществляться по актам Речи Посполитой, сила отдельного законодательства Российской империи распространялась и на территории Северо-Западного края, составлявшего наряду с иными территории современных белорусских земель. Так, на основании Указа 1775 г. в Минской губернии в 1795 г. был учрежден приказ общественного призрения. В состав данного приказа входил глава – губернатор, а также коллегия, включающая по два представителя от дворян, горожан, а с начала XIX в. – государственных крестьян. Тогда же был создан Могилевский приказ общественного призрения. В 1797 г. его функции в связи с объединением Могилевской и Полоцкой губерний в единую Белорусскую были переданы Белорусскому приказу общественного призрения, находившемуся в г. Витебске. Заседания приказа проходили один раз в год. Следует отметить, что приказы общественного призрения обладали значительным капиталом, который складывался из средств, выданных правительством на благотворительные цели, сборов с населения, а также от ссуды под залог имущества. Белорусский приказ общественного призрения также имел право учреждать аптеки, доходы от которых поступали подведомственным учреждениям. В соответствии с Указом Сената от 11 сентября 1797 г. «О производстве дел в судах земских, поветовых и подкоморских, в магистрате и Главном суде» штрафы за неявку сторон в судебные заседания также переходили в распоряжение приказов обществен-

---

<sup>1</sup> Минская губерния: государственные, религиозные и общественные учреждения (1793–1917) / сост. Т.Е. Леонтьева. – Минск : БелНИИДАД, 2006. – С. 310.

<sup>2</sup> Дерюжинский В.Ф. Полицейское право : пособие для студентов / В.Ф. Дерюжинский. – СПб. : Сенат. тип., 1903. – С. 436–437.

<sup>3</sup> Георгиевский П.И. Призрение бедных и благотворительность. О реформе университетов в России / П.И. Георгиевский. – Изд 2-е. – М. : ЛЕНАНД, 2016. – С. 27.

ного призрения<sup>1</sup>. Подчеркнем, что общественное призрение, в отличие от системы государственных пенсий, охватывало почти все слои населения.

После учреждения приказов стали создаваться благотворительные общественные учреждения. Так, Минская губернская богадельня, существовавшая на средства приказа общественного призрения в Минской губернии, известна с 1796 г.<sup>2</sup>

Существенный вклад в оказание помощи больным и престарелым оказывало 1-е Минское благотворительное общество, которое было учреждено в 1811 г. и являлось самым крупным и состоятельным из благотворительных учреждений губернии. Общество оказывало помощь больным и престарелым на дому, а после возведения здания Дома призрения бедных в 1846 г. – в его стенах. Дом призрения бедных относился к категории богаделен и госпиталей. С 1880-х гг. общество стало помогать бедным за пределами Дома призрения, в связи с чем в 1887 г. была образована комиссия благотворительности по городу, которая в том числе выдавала пособия на экстренные нужды. 8 января 1846 г. Николаем I был утвержден устав данного общества. С этого момента покровительницей общества стала принцесса (Великая княгиня) Мария Александровна, а впоследствии – императрица Мария Федоровна<sup>3</sup>. Примерно в это же время открывались узкоспециализированные учреждения. Так, в 1871 г. в г. Витебске начала действовать богадельня для престарелых женщин, где жительницам г. Витебска бесплатно или за плату предоставлялось полное призрение<sup>4</sup>.

Упразднение приказов общественного призрения произошло согласно Положению о земских учреждениях от 2 апреля 1903 г., и его функции были переданы губернскому и уездным комитетам по делам земского хозяйства<sup>5</sup>.

Несмотря на очевидные положительные моменты, как указывал В.Ф. Дерюжинский, итоги деятельности приказов общественного призрения были незначительными. Доля лиц, которые действительно нуждались в призрении, была гораздо больше тех, кто воспользовался услугами благотворительных учреждений. В качестве причин, обуславливающих неэффективность приказов общественного призрения, назывались: бюрократический характер

---

<sup>1</sup> Могилевская губерния: государственные, религиозные и общественные учреждения (1772–1917) / Е.К. Анищенко и др. – Минск : Беларусь, 2014. – С. 96–97, 117–118.

<sup>2</sup> Минская губерния: государственные, религиозные и общественные учреждения (1793–1917) / сост. Т.Е. Леонтьева. – Минск : БелНИИДАД, 2006. – С. 348.

<sup>3</sup> Минская губерния: государственные, религиозные и общественные учреждения (1793–1917) / сост. Т.Е. Леонтьева. – Минск : БелНИИДАД, 2006. – С. 321–322.

<sup>4</sup> Благотворительность в России. Составлено по Высочайшему повелению Собственной Его Императорского Величества Канцелярией по учреждениям Императрицы Марии [Электронный ресурс]. – СПб. – Том 2. Список благотворительных учреждений. – Ч. 1 // Рос. гос. б-ка. – URL: <http://search.rsl.ru/ru/record/01004483952>. – Дата доступа: 15.03.2018. – С. 2.

<sup>5</sup> Минская губерния: государственные, религиозные и общественные учреждения (1793–1917) / сост. Т.Е. Леонтьева. – Минск : БелНИИДАД, 2006. – С. 310.

организации деятельности приказов, препятствующий проявлению инициативы и участия общества в делах общественного призрения; невозможность реализации чрезвычайно широких задач приказов; выполнение приказами многочисленных функций кредитных учреждений, что препятствовало качественному выполнению основных задач и т. д.

Более успешным, по мнению В.Ф. Дерюжинского, являлось земское управление общественным призрением. В данный период помимо расходов на содержание подчиненных учреждений земства жертвовали деньги на различные цели, в том числе на выплату пособий пенсионным и эмеритальным кассам. Ученый подчеркивает, что в рассматриваемый период число учреждений общественного призрения существенно увеличилось<sup>1</sup>. Сосредоточение общественного призрения в руках местных властей положительно оценивал и князь А.И. Васильчиков в трудах «О самоуправлении», изданных в 1869 г. Анализируя самоуправление в различных странах мира, он отмечал, что общественное призрение – неотъемлемая часть земского самоуправления. Правительство не способно судить о степени нужды, дряхлости, болезни, дающих право на пособие, ибо только местная власть может определить право на призрение<sup>2</sup>.

В рассматриваемый исторический период социальная защита государства не распространялась на работников частных предприятий, крестьян и горожан, хотя большую часть городского населения белорусских городов составляли мастера-ремесленники, подмастерья и их ученики<sup>3</sup>, которые не имели возможности участвовать в получении социальных выплат от государства.

Отметим интересный факт: после восстания 1831 г. для пресечения дальнейших волнений власти Российской империи приняли ряд законодательных мер по ограничению прав шляхты на восставших территориях и усилению единоначалия Российской империи. Несмотря на репрессивные меры, в том числе конфискацию имений мятежников, в соответствии с Правилами для губернских комиссий и казенных палат о секвестре и конфискации имений мятежников губернатором назначалось попечение о женах, вдовах и детях виновных владельцев, а в случае необходимости предварительно назначалась некоторая часть из доходов имений на их содержание<sup>4</sup>. В данном случае можно вести речь об отдельных элементах социальной поддержки,

---

<sup>1</sup> Дерюжинский В.Ф. Полицейское право : пособие для студентов / В.Ф. Дерюжинский. – СПб. : Сенат. тип., 1903. – С. 439–444.

<sup>2</sup> Васильчиков А.И. О самоуправлении : сравн. обзор рус. и иностр. зем. и обществ. учреждений / Кн. А.И. Васильчиков. – СПб. : Тип. Г. Мюллера, 1869–1871. – СПб., 1869. – Т. 1. – С. 51.

<sup>3</sup> Вишнеўскі А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі *Op. cit.* – С. 141.

<sup>4</sup> Гродненская губерния в законодательных актах Российской Империи (1801–1913) / сост. Т.Ю. Афанасьева и др. ; под ред. В.Н. Черепицы. – Слоним : ГОУПП «Слоним. тип.», 2004. – С. 44.



имеющей сходство с современным пенсионным обеспечением по потере кормильца. Еще одной законодательной мерой, обусловленной восстанием, стало издание в 1840 г. специального нормативного правового акта Николая I «О распространении силы и действия российских гражданских законов на все западные, возвращенные от Польши области». Действие законодательства Российской империи было распространено в том числе на все территории нынешней Республики Беларусь. С этого момента действие Статута ВКЛ, сеймовых конституций, изданных в дополнение к нему, и иных актов было отменено<sup>1</sup>. Соответственно лица, проживающие на белорусских землях, получили возможность реализовать весь комплекс прав в области социальной защиты и пенсионного обеспечения, предусмотренный на территории Российской империи, если иное не было предусмотрено в специальном законодательстве.

Помимо государственной поддержки общественного призрения, а также наличия системы пенсионного обеспечения для ограниченного круга лиц в Российской империи отдельные меры поддержки престарелых и инвалидов осуществлялись в частном порядке.

По справедливому мнению М.В. Лушниковой и А.М. Лушникова, недостаточность и неэффективность системы общественного призрения стали толчком для развития иных форм социальной поддержки, в частности социального страхования. Первыми историческими формами социального страхования можно назвать организованную взаимопомощь. Основными отличительными чертами такой помощи от оказываемой в рамках благотворительности являются коллективная ответственность за индивидуальный риск и предварительный учет возможных рисков<sup>2</sup>.

Подчеркнем, что меры поддержки престарелых и инвалидов, осуществляемые в частном порядке в форме организованной взаимопомощи, во многих случаях были достаточно эффективными. Хотелось бы обратить внимание на историческое развитие поддержки в рамках еврейских общин, так как они были одними из первых, кто сделал взаимопомощь организованной.

По мнению П.И. Георгиевского, евреи с древних времен имели специальные религиозные постановления, направленные на борьбу с бедностью и ее предупреждением<sup>3</sup>.

Изучение данного вопроса представляется интересным в связи с тем, что на определенном историческом этапе значительное число населения, в особенности горожан, на территории Беларуси составляли евреи, при этом их количество постоянно росло. Например, согласно исследованию Бернадского, в 1792 г. на белорусских территориях проживало 250 тыс.

---

<sup>1</sup> Ibid. – С. 63–65.

<sup>2</sup> Лушникова М.В. Курс права социального обеспечения / М.В. Лушникова, А.М. Лушников. – М. : ЗАО Юстицинформ, 2008. – С. 107.

<sup>3</sup> Георгиевский П.И. Призрение бедных и благотворительность. О реформе университетов в России / П.И. Георгиевский. – Изд 2-е. – М. : ЛЕНАНД, 2016. – С. 5.

евреев<sup>1</sup>. По данным 1865 г. 11,1 % населения Северо-Западного края составляли евреи<sup>2</sup>. К 1910 г. на белорусских землях постоянно находилось 2 млн евреев<sup>3</sup>.

Несмотря на существенное количество, еврейское население в разное время подвергалось дискриминации со стороны властей на территории Беларуси. Так, в 1496 г. Великий князь Александр изгнал евреев из Литвы и раздарил принадлежащее им имущество<sup>4</sup>. Далее 23 декабря 1771 г. на основании Указа Екатерины II была установлена черта оседлости, за пределами которой евреям запрещалось жить. С 1774 г. черта оседлости включала белорусские и часть украинских губерний<sup>5</sup>. Тем не менее на данных территориях всегда существовало значительное количество еврейских общин.

Большую часть городского населения белорусских городов составляли мастера-ремесленники, подмастерья и их ученики, которые объединялись в цеха. Привилегированными жителями были купцы первой и второй гильдии и фабриканты<sup>6</sup>. Евреи-ремесленники объединялись в братства («хевры»). Почти в каждом уездном и губернском городе существовало несколько таких общин<sup>7</sup>. Сведения об их деятельности относятся еще к XVI в. В частности, в это время были известны Брестская и Гродненская общины, чуть позднее – Пинская и Кобринская (1514 г.).

Еврейские общины выполняли значительное количество функций, в том числе в области социальной защиты. Деятельность общин основывалась на любви к ближнему, утешении печальных, посещении больных и других подобных мероприятиях, что стало фундаментом для учреждения общинных касс для бедных, богаделен и иных учреждений<sup>8</sup>. Для вступления в общину необходимо было внести взнос и далее осуществлять регулярные платежи. Например, в одной из хевр г. Могилева взносы вносились каждую неделю. Хевра выполняла ссудные операции, занималась призрением бедных. Подобные учреждения выполняли отдельные функции страховых учреждений. Однако, по мнению К.А. Вигдорчика, их еще нельзя было назвать органи-

---

<sup>1</sup> Де Витте Е. Белорусы и литовцы / Е. де Витте. – Почаев : Тип. Почаево-Успенской Лавры, 1910. – С. 22.

<sup>2</sup> Население Северо-Западного края // Вестн. Юго-Запад. и Запад. России. – 1865. – № 6. – С. 386–390.

<sup>3</sup> Вигдорчик К.А. Социальное страхование: систематическое изложение истории, организации и практики всех форм социального страхования / К.А. Вигдорчик. – СПб. : Практ. медицина, 1912. – С. 22.

<sup>4</sup> Бершадский С.А. *Op. cit.* – С. 341.

<sup>5</sup> Вишнеўскі А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі ў дакументах і матэрыялах (са старажытных часоў да нашых дзён). *Op. cit.* – С. 168.

<sup>6</sup> Вишнеўскі А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі : вучэб. дапаможнік / А.Ф. Вишнеўскі. – Мінск : ВП «Экаперспектыва», 2000. – С. 141.

<sup>7</sup> Вигдорчик К.А. *Op. cit.* – С. 46.

<sup>8</sup> Бершадский С.А. *Op. cit.* – С. 341, 346.

зациями добровольного страхования<sup>1</sup>. Вместе с тем с уверенностью можно сказать, что система социальной защиты в рассматриваемых общинах была достаточно разветвленной и эффективной: раздавалась пища, одежда, денежные пособия, осуществлялась медицинская и иная помощь<sup>2</sup>.

Резюмируя изложенное, отметим, что прообразом пенсионного обеспечения государственных служащих, военнослужащих, по случаю потери кормильца и других видов пенсий стало становление и развитие институтов общественного призрения, кормления и раздачи земель и имений в поместное владение. Условия обеспечения в указанных исторических формах социальной защиты характеризуются наличием требований определенного срока службы, закреплением перечня обстоятельств, при которых обеспечение прекращалось, а также случаев обеспечения семей, потерявших кормильца, получившего право на социальную защиту.

Впервые механизм страхования в системе социальной защиты был введен в еврейских общинах, в которых предусматривалась обязательная уплата взносов для ее членов, а они в свою очередь получали право на денежные пособия, медицинскую и иную помощь.

## **I. II Зарождение пенсионного обеспечения на территории Беларуси в дореволюционный период (с XVI в. до начала XX в.)**

**Н**есмотря на исторические и культурные связи и общие тенденции формирования правовой системы на определенных исторических этапах развития государства в Республике Беларусь и Украине, становление белорусского пенсионного законодательства имеет свои закономерности и особенности.

Зарождение пенсионного обеспечения в различных его формах происходило еще с давних времен, содержание престарелых и немощных осуществлялось в силу обычая, позже развивались благотворительность, общественное призрение, раздача земель в поместное владение и так называемое кормление. Бесспорно, данные меры социальной защиты нельзя буквально воспринять в качестве пенсионного обеспечения в современном его понимании, однако они явились фундаментальной основой для становления и развития пенсионной системы.

Одни из первых пенсий выплачивались в качестве награды за соответствующие заслуги. Так, в Речи Посполитой, в состав которой согласно Люблинской унии 1569 г. входила территория современной Беларуси, указывается на получение отдельными шляхтичами ежегодных пенсий от коро-

---

<sup>1</sup> Вигдорчик К.А. Ibid. – С. 46.

<sup>2</sup> Фун, Ю.Ф. Общая характеристика еврейских благотворительных обществ на территории белорусских губерний в середине XIX – начале XX в. / Ю.Ф. Функ // Вестн. БГУ. Сер. 3. – 2011. – № 2. – С. 10.

лей за их работу и службу (в частности, пенсии писателю Б. Папроцкому<sup>1</sup>, информатору и политическому агенту Ла Бланк<sup>2</sup>).

Вместе с тем отмечаются и иные случаи выплаты пенсии по воле короля. Так, А. Дзиковицкий пишет, что «Вся шляхта Речи Посполитой, от бедного сельского шляхтича до самого короля, безудержно пила, ела, устраивала охоты и гуляла. ... Август (король Август III. – *Примеч. авт.*) любил устраивать соревнования по пьянству – так называемые “бутылочные поединки”, после которых часто следовали в награду отличившимся целые староства, пенсии и даже звезды ордена Белого Орла»<sup>3</sup>.

Однажды королю Станиславу Августу Понятовскому (последнему королю Речи Посполитой), как указывает Е.П. Карнович, «... устроили на Висле особого рода праздник: на великолепной лодке посадили шесть самых красивых, полубогаженных девушек в виде сирен. Они пели гимн в честь короля. После этого каждую девушку ему представили порознь, и каждая из них получила пожизненную пенсию, смотря по тому, в какой мере понравилась его величеству»<sup>4</sup>. О содержании иных представительниц прекрасного пола говорит также Н.И. Костомаров, отмечая, что король давал им большие пенсии, увеличивая свои расходы и долги<sup>5</sup>.

Известно также, что по распоряжению князя Александра Сапеги, канцлера Великого княжества Литовского (1730–1793) за определенные заслуги и добросовестность были назначены пожизненные пенсии от Сапег придворному архитектору Яну Самуэлю Беккеру, проведшему реконструкцию дворца Сапег, а также артисту Пренчиньскому, который руководил балетом и театром, обучал балету данных в его распоряжение канцлером юношей и девушек, дирижировал польской комедией и балетом. В случае смерти последнего его жене назначалась «вдовья пенсия»<sup>6</sup>.

Следует отметить, что подобного рода привилегии для отдельных лиц носили бессистемный характер, денежные выплаты осуществлялись в качестве

---

<sup>1</sup> Боднарчук Д.В. Этнокультурная идентичность населения Русского воеводства Речи Посполитой в конце XVI – первой половине XVII в. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Д.В. Боднарчук. – СПб., 2012. – С. 88.

<sup>2</sup> Берелович А. Эхо русской смуты в Центральной и Западной Европе / А. Берелович // Средние века. Журн. Ин-та всеобщей истории РАН. – Вып. 72 (3–4). – С. 115.

<sup>3</sup> Дзиковицкий А. Поколения рода сквозь призму истории : в 4 т. / А. Дзиковицкий. – Т. 2. Период Речи Посполитой. – Саарбрюккен (Германия) : Изд-во «Lambert», 2016. – С. 373–385.

<sup>4</sup> Карнович Е.П. Станислав Август, король польский / Е.П. Карнович // Очерки и рассказы из старинного быта Польши. – СПб. : Типография Ф.С. Сучинского, 1873. – С. 198–219.

<sup>5</sup> Костомаров Н.И. Собрание сочинений Н.И. Костомарова : исторические моногр. и исследования : в 8 кн., 21 т. / Н.И. Костомаров – Кн. 7, Т. 17–18: Последние годы Речи Посполитой. – С. 62.

<sup>6</sup> Aftanazy, R. Dzieje rezydencji na dawnych kresach Rzeczypospolitej : w 11 t. / R. Aftanazy. – Wrocław – Warszawa – Kraków : Zakład im Ossolińskich, 1991. – Tom 2: Województwa brzesko-litewskie, nowogródzkie. – S. 336–343.

содержания, а не материального обеспечения по причине нетрудоспособности или старости получателей пенсии.

Во второй половине XVII–XVIII в. Речь Посполитая в связи с многочисленными войнами была разорена, разрушалось хозяйство страны. Все больше иностранные государства стали влиять на правящую элиту путем назначения им пенсий; такие денежные выплаты носили патерналистский характер. Так, Н. Дайри указывает, что «постепенно иностранные державы начали играть решающую роль во внутренних делах Польши; разные магнатские партии стали постоянно ориентироваться на Россию, Австрию, Пруссию, Саксонию, Францию. Дипломаты этих стран заводили постоянные фонды для “пенсий” и “подарков” влиятельным польским лицам, то есть подкупали их»<sup>1</sup>.

Выплата такого жалования чиновникам Речи Посполитой осуществлялась с целью принятия необходимых для иностранного государства решений, в том числе на сеймах при разделе Речи Посполитой, в Постоянном Совете, в скарбовой комиссии и в других учреждениях.

О подкупности государственных чиновников в данный период писал также Н.И. Костомаров, указывая на выплату послами Российской империи различным государственным лицам пенсий<sup>2</sup>. В частности, перед сеймом по второму разделу Речи Посполитой посол Российской империи Е.Я. Сиверс раздавал пенсии конфедератам, «... обязывая каждого получавшего делать то, что ему прикажут»<sup>3</sup>. Согласно историческим данным<sup>4</sup> король Польши и великий князь ВКЛ Станислав Август Понятовский за отречение от престола просил о назначении ему небольшой пожизненной пенсии и оплаты долгов.

В 1793 г. и в 1795 г. состоялись второй и третий разделы Речи Посполитой, в результате которых современная территория Беларуси вошла в состав Российской империи.

Характеризуя становление пенсионного обеспечения в период Речи Посполитой (1569–1795 гг.), отметим, что в данный период отсутствовали правовые основы организации пенсионной системы, а также единый порядок назначения и выплаты пенсий. Подобного рода выплаты назначались королем, князьями за имеющиеся заслуги различным шляхтичам (писателям, архитекторам, артистам и т. д.), носили бессистемный и патерналистский характер.

Специальное законодательство о пенсионном обеспечении на территории современной Беларуси получило распространение лишь в период ее нахождения в составе Российской империи после 1840 г. Несмотря на

---

<sup>1</sup> Дайри Н. Крушение Польского государства в XVIII веке / Н. Дайри // Исторический журн. – № 10. – 1939. – С. 21.

<sup>2</sup> Костомаров Н.И. *Op. cit.* – С. 85–86, 90, 105, 118, 174, 220, 438.

<sup>3</sup> *Ibid.* – С. 444.

<sup>4</sup> *Ibid.* – С. 460–461.

вхождение с 1795 г. всех белорусских земель в состав Российской империи, российское законодательство о пенсионном обеспечении не распространялось в полной мере на территорию Беларуси. Как указывалось ранее, изменение политики в данном направлении произошло после восстания 1830 г. Действие Статута ВКЛ и иных актов Речи Посполитой в 1840 г. было отменено, и на территорию нынешней Беларуси стало распространяться законодательство Российской империи.

Следует отметить, что если в Речи Посполитой отсутствовали нормативные правовые акты о пенсионном обеспечении, то в Российской империи правовые основы организации пенсионной системы были закреплены еще в годы реформ Петра I в 1720 г. Право на пенсионное обеспечение первыми получили морские офицеры в соответствии с Морским уставом от 1720 г.

В дальнейшем круг лиц, имеющих право на пенсию, расширялся: в частности, право на пенсию в 1763 г. получил основной генералитет, гражданские чиновники – в 1764 г. Развитие правового регулирования пенсионного обеспечения в данный период характеризуется отсутствием единого порядка назначения пенсий для всех отраслей государственной службы, принимаются положения о пенсиях по различным ведомствам (в 1797 г. – по военно-сухопутному, морскому и гражданскому, в 1786 г. – медицинскому, в 1803 г. – Академии наук, в 1804 г. – университетам и т. д.)<sup>1</sup>. Таким образом, условия и порядок назначения пенсий носили ведомственный характер.

В целях совершенствования пенсионного обеспечения и закрепления в дальнейшем единообразного порядка назначения пенсий Высочайшим указом от 7 марта 1816 г. была введена система должностных классов на основании уже существовавшей аналогичной системы армейских чинов<sup>2</sup>.

Помимо названных проблем отмечалось значительное увеличение государственных расходов на выплату пенсий, расширение положений о пенсионном обеспечении, отсутствие надлежащей определенности и соразмерности выплачиваемых пенсий, а также постоянных правил на призрение вдов и сирот после смерти служащих, в связи с чем был принят Устав о пенсиях и единовременных пособиях от 6 декабря 1827 г. (далее – Устав 1827 г.)<sup>3</sup>. Данный Устав стал наиболее крупным нормативным правовым актом Российской империи, который регламентировал пенсионное обеспечение государственных (военных и гражданских) служащих, вдов и сирот в случае их смерти и закрепил такую особенность, как назначение пенсий

---

<sup>1</sup> Уставы о пенсиях и единовременных пособиях. Официальное издание 1896 г., дополн. продолжением 1902 г., а равно позднейшими узаконениями, разъяснениями Правительствующего Сената, необходимыми выдержками из других частей Свода Законов, штатами, циркулярами и пр. / сост. и изд. Е.И. Смирнов. – СПб. : Гос. тип., 1906. – С. III–IV.

<sup>2</sup> Ibid. – С. III.

<sup>3</sup> Путрова О.В. История развития законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении в России. Дореволюционный и советский периоды / О.В. Путрова // Социальное и пенсионное право. – 2011. – № 2. – С. 22–26.

в зависимости от класса. При этом важно указать, что Устав 1827 г. не был цельным кодифицированным актом, а представлял собой ряд отдельных положений, различающихся между собой, причем каждое из них в свою очередь состояло из совокупности изданных в различное время узаконений.

Однако практика применения данного Устава 1827 г. выявила отдельные недостатки, в том числе увеличение расходов на пенсионное обеспечение служащих, которые стали обременительными для государственной казны, несоразмерность между размером пенсий гражданским и военным чиновникам, которая увеличивалась в связи с быстрым повышением содержания воинских чинов, в отличие от гражданских. По убеждению графа Блудова, пенсия, как и ранее, должна была выплачиваться только действительно в ней нуждающимся, дароваться правительством, а не вытекать из права на нее каждого служащего, что может привести, как указывал граф, к сокращению числа пенсионеров и государственных расходов, дать возможность обеспечить судьбы действительно нуждающихся лиц<sup>1</sup>. Таким образом отмечалась необходимость установления принципа адресности государственных пенсий.

С целью совершенствования системы пенсионного обеспечения Устав 1827 г. претерпел множество переизданий и продолжений, наиболее крупными из которых были изменения в 1842, 1857, 1876 и 1896 г. Несмотря на это, в предисловии официального издания Устава 1827 г. в 1906 г.<sup>2</sup> отмечалось, что к тому времени он уже имел ряд серьезных внутренних противоречий, таких как искажение истинного смысла некоторых статей, а также утрата некоторыми из них силы в связи с давностью времени; несогласованность между собой отдельных статей; отсутствие в отдельных случаях единых правил по одному и тому же предмету; обилие отсылочных норм и т. д.

Система государственных пенсий имела в то время ограниченный круг субъектов и не удовлетворяла потребности всех слоев общества. Так, несмотря на то что духовенство было приравнено к гражданским служащим, оно получило право на пенсию лишь в 1866 г. Еще с 1860-х гг. церковные служители начали регулярно получать от государства плату за службу. В мае 1866 г. были введены Временные правила о пенсиях и пособиях священнослужителям епархиального ведомства и семействам их. Право на пенсию получали лишь те священники, которые прослужили 35 лет и были выведены на штат причта. Однако в связи с низким размером пенсий, не позволяющим обеспечить существование духовенства и их семейств, в 1866 г. утверждаются новые правила о пенсиях священникам, назначаемых

---

<sup>1</sup> Квасов Д.А. Становление и развитие пенсионного законодательства о государственных служащих Российской империи XIX – начала XX вв. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Д.А. Квасов ; Ин-т государства и права Росс. акад. наук. – М., 2005. – С. 57.

<sup>2</sup> Уставы о пенсиях и единовременных пособиях. *Op. cit.* – С. IV.

после 35 лет службы, которыми увечился размер пенсий; позже небольшие пенсии получили и церковнослужители<sup>1</sup>.

Одной из многочисленных групп граждан, чьи интересы не учитывал Устав 1827 г., были рабочие. Количество рабочих постоянно увеличивалось в связи с нарастанием темпов производства, при этом часто на фабриках не соблюдались нормы охраны труда. Недовольство рабочих, частые случаи инвалидности и смерти вследствие несчастных случаев на производстве создали предпосылки к тому, что с 1880-х гг. стали создаваться официальные комиссии по разработке фабричных законопроектов.

До издания первых профильных страховых законов в случае причинения ущерба работнику действовали общие принципы гражданского права, так как ответственность предпринимателей за увечья и смерть рабочих, происшедшие во время работы, подходила под общее понятие имущественной ответственности, вытекающей из факта причинения вреда или убытков<sup>2</sup>.

На протяжении двух десятилетий были предприняты попытки разработки законов и лишь 2 июня 1903 г. был принят Закон об ответственности предпринимателей за увечья и смерть рабочих, регламентирующий, в частности, вопросы выдачи пособий или пенсий в случае увечья, а в случае смерти – выплаты компенсации (пенсии) родственникам погибшего<sup>3</sup>. Вместе с тем названный закон не был лишен недостатков, поскольку осуществлялось давление на разработчиков со стороны предпринимателей, что послужило основанием закрепления только отдельных положений в пользу работников. Ученый того времени А. Вишневецкий указывает следующие его несовершенства: обеспечение по данному закону было недостаточным, порядок назначения не отвечал интересам рабочих, так как пенсии назначались администрацией предприятия и мнение работника, как правило, не учитывалось<sup>4</sup>.

Следует также отметить, что на некоторых территориях Российской империи (в частности, отдельных губерниях Северо-Западного края) существовали специальные правила пенсионного обеспечения гражданских чиновников, отличные от общих, установленных Уставом 1827 г. Работа на таких территориях отличалась особой сложностью, из-за чего имелись особенности по исчислению стажа (не менее 10 лет службы, из них не менее 3 лет в соответствующей местности), размеру жалования и пенсионному обеспечению лиц, осуществляющих службу на данных территориях, что было

---

<sup>1</sup> Рункевич С. Русская церковь в XIX веке / С. Рункевич // История Православной Церкви в XIX веке. – Кн. 2. Славянские Церкви. – М., 1999. – С. 638– 639, 722.

<sup>2</sup> Морозов А.В. Испытано временем: 100 лет обязательному социальному страхованию в России (1912–2012) : моногр. / А.В. Морозов. – Казань : изд. КНИТУ, 2012. – С. 22.

<sup>3</sup> Ibid. – С. 36.

<sup>4</sup> Вишневецкий А. Развитие законодательства о социальном страховании в России. Законодательство царского, Временного и Советского правительств / А. Вишневецкий. – Изд. 2-е перераб. и доп. – М. : Вопросы труда, 1926. – С. 14–15.



закреплено в Положении об особых преимуществах службы в отдаленных местностях, а также в губерниях Западных и Царства Польского, изданного 13 июля 1886 г.<sup>1</sup> Примечательно, что указанное Положение распространялось на лиц русского происхождения и исключало местных служащих (кроме лиц, получивших высшее образование, и тех, кто прибывал вне пределов местности рождения более 10 лет непрерывно перед поступлением туда на службу). При этом особыми преимуществами пользовались все лица по всем отраслям государственной гражданской службы. Действие пенсионных преимуществ рассматриваемого Положения не имело обратной силы.

Революционные события 1905 г. послужили толчком для совершенствования системы социального страхования, а также широкого общественного обсуждения данного вопроса. Например, на территории белорусских земель известен факт, что даже крестьяне из солидарности с рабочими выдвигали требования о социальном страховании в связи с увечьем и на случай старости<sup>2</sup>.

Позднее в Российской империи предпринимались попытки закрепить на государственном уровне страхование в случае старости и инвалидности. Так, в 1906 г. был подготовлен законопроект «О страховании старости и инвалидности», в котором предусматривалось страхование в сфере промышленности в связи с инвалидностью, старостью (установлен возраст выхода на пенсию – 55 лет) и на случай смерти участника кассы вдовам или ближайшим родственникам, планировалось создать главное страховое управление, которое выплачивало бы пенсии из государственных касс, размер пенсии зависел от накопленных сбережений на личном счете (при этом была предусмотрена государственная гарантия минимального размера пенсии). Положения проекта были встречены жесткой критикой как рабочих, так и предпринимателей. Последующие доработки проекта также не были поддержаны, и вскоре вопрос о страховании в случае наступления инвалидности в правительстве царской России перестал обсуждаться.

Под влиянием волнений в рабочей среде в 1912 г. был принят Закон «О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве». В отличие от Закона 1903 г. индивидуальная ответственность предпринимателя была заменена коллективной. Рабочие страховались от несчастных случаев в страховых товариществах, учреждаемых по одному на несколько губерний. Уплата взносов и управление данными товариществами осуществлялись

---

<sup>1</sup> Уставы о пенсиях и единовременных пособиях. Официальное издание 1896 г., дополн. продолжением 1902 г., а равно позднейшими узаконениями, разъяснениями Правительствующего Сената, необходимыми выдержками из других частей Свода Законов, штатами, циркулярами и пр. / сост. и изд. Е.И. Смирнов. – СПб. : Гос. тип., 1906. – С. 463–502.

<sup>2</sup> Вишневецкий, А. *Op. cit.* – С. 23; Чистяков, И. Материалы по вопросу об обеспечении рабочих на случай потери и неимения заработка: соответственные требования рабочих в России, предъявленные ими во время забастовок / И. Чистяков. – М. : Печ. А.И. Снегиревой, 1910. – 20 с.

предпринимателями. В случае приобретения рабочим инвалидности, он получал пожизненную пенсию от страхового товарищества, а не от больницы кассы<sup>1</sup>. Соответственно страхование по Закону 1912 г. осуществлялось исключительно за счет нанимателей.

Действие Закона 1912 г. было ограниченным, поскольку страхованию подлежали только работники тех предприятий, где численность составляла не менее 60 человек. По оценкам исследователей, Закон 1912 г. распространялся только на 1/5 часть от всего количества лиц, занятых по найму<sup>2</sup>. Как указывает Б.Г. Данский, страхованию от несчастных случаев на основании положений нового закона подлежало не более двух миллионов рабочих крупных фабрик и заводов и не распространялось на железнодорожников, рабочих мелких мастерских, сельскохозяйственных рабочих и низших чинов государственных служащих<sup>3</sup>.

По нормам Закона 1912 г. страхование осуществлялось страховыми товариществами, которые учреждались в округах, границы которых устанавливались советом по делам страхования рабочих (на территории нынешней Республики Беларусь действовало Северо-Западное товарищество). Вместе с тем предприятия могли учреждать особые страховые товарищества вместо участия в окружных. Страховые товарищества осуществляли выплату пенсий по инвалидности вследствие несчастных случаев на производстве в размере от 2/8 до полного заработка в зависимости от степени утраты трудоспособности и наличия необходимости в постороннем уходе. Предусматривалась также выплата пенсии по случаю потери кормильца семьям умерших рабочих в размерах от 1/3 до 2/3 заработка умершего рабочего в зависимости от категории получателя (вдова, дети, круглые сироты).

При желании пенсионера вместо ежемесячной пенсии страховое товарищество могло выплатить единовременное пособие – капитализированную пенсию в размере 10-кратного размера годовой пенсии. Еще одним вариантом могло быть помещение пенсионера в богадельню за счет товарищества, но без выплаты пенсии. Формирование средств товарищества имело схожие черты с современной системой формирования фонда выплаты пенсий. В частности, средства включали взносы владельцев предприятий в процентном отношении к выплаченной заработной плате<sup>4</sup>.

Для отдельных работников, которые не охватывались Законом 1912 г., был издан Закон от 2 июня 1913 г. «О вознаграждении за увечье и смерть в промышленных заведениях частных и общественных». Особый порядок обеспечения был установлен также для рабочих железной дороги на основании

---

<sup>1</sup> Морозов А.В. *Op. cit.* – С. 23.

<sup>2</sup> Вишневецкий А. *Op.cit.* – С. 30.

<sup>3</sup> Данский Б.Г. Дореволюционная страховая кампания: сб. ст. / Б.Г. Данский [и др.]. – М. : Тип. Отд. Упр. М. О. Р. К. и К. Д., 1923. – 124 с.

<sup>4</sup> Вишневецкий А. *Op. cit.* – С. 31–32.

Закона от 28 июня 1912 г. «О вознаграждении пострадавших от несчастных случаев железнодорожных служащих, мастеровых и рабочих»<sup>1</sup>. В отличие от Закона 1912 г. в процессе назначения пенсий для служащих железных дорог косвенно могли участвовать сами получатели пенсий через избрание членов комитета по делам о вознаграждении пострадавших от несчастных случаев железнодорожных служащих, мастеровых и рабочих. Кроме того, выплата пенсий по случаю потери кормильца была расширена на семьи лиц, умерших не в результате несчастного случая на производстве, чего не было в предшествующих законах. Отметим также, что наряду с указанными видами государственного пенсионного обеспечения на железных дорогах продолжали действовать пенсионные и сберегательно-вспомогательные кассы, о которых пойдет речь ниже. Из ведения данных касс в результате издания Закона «О вознаграждении пострадавших от несчастных случаев железнодорожных служащих, мастеровых и рабочих» было изъято только осуществление пенсионирования вследствие несчастных случаев, однако пенсии за выслугу лет по-прежнему выплачивались соответствующими кассами<sup>2</sup>.

Помимо названных законодательных актов был принят Закон «О социальном страховании» 1912 г., регламентирующий лишь пенсионное обеспечение низшим чином, которые увольнялись за неспособность к службе, являлись полными инвалидами и не имели средств к жизни<sup>3</sup>. При этом не предусматривалось регулирование вопросов инвалидности в целом и профессионального заболевания, а в случае наступления полной инвалидности по причине трудового увечья пенсия назначалась в размере не более 2/3 заработной платы.

В царской России особое внимание уделялось обеспечению пенсиями членов военных ведомств, а также их семей. В Уставе 1827 г. были объединены все пенсионные узаконения, касающиеся пенсионного обеспечения как государственных служащих, так и военнослужащих и членов их семей. В дальнейшем с целью уменьшения государственных расходов на выплату пенсий были внесены изменения в названный устав в части условий назначения пенсий указанным лицам. По причине тяжелого материального положения военнослужащих вследствие низких размеров пенсий они были вынуждены продолжать службу, в связи с чем возникли трудности продвижения по службе более способных. В 1899 г. с целью омоложения командного состава армии утверждены временные правила о предельном возрастном цензе, которыми установлен предельный возраст нахождения на службе<sup>4</sup>. Вместе с тем уста-

---

<sup>1</sup> Ibid. – С. 30.

<sup>2</sup> Ibid. – С. 34.

<sup>3</sup> Коцко С.И. Правовое регулирование пенсионного обеспечения по возрасту работников сельского хозяйства : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.05 / С.И. Коцко. – Гродно, 1995. – С. 14.

<sup>4</sup> Александровский Ю.В. Уставы о пенсиях и единовременных пособиях чинам военного ведомства и их семействам 1827–1912, комментированные законодательными мотивами,

новлены льготные условия выхода на пенсию: военнослужащие получили право на особые добавочные пенсии, которые вместе с государственными и эмеритальными пенсиями составляли 80 % их содержания (жалования), а также им назначались единовременные пособия при выходе в отставку. Последующие меры по омоложению офицерского состава осуществлялись путем проведения аттестации непосредственных начальников. В связи с необходимостью повышения материального обеспечения уволенных лиц, не имеющих требуемой для назначения государственной пенсии выслуги лет, для всех военнослужащих введены добавочные пенсии. Так, до 1906 г. действовали Временные правила о добавочных пенсиях, которые применялись не только до вступления в силу Закона от 23 июля 1912 г. «О пенсиях и единовременных пособиях членам военного ведомства и их семейства», но и частично вместе с нормами данного законодательного акта. Были регламентированы вопросы пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей за счет казны и сумм казачьих войск, увольнения в запас классных и медицинских чинов от службы и военного ведомства с пенсией и без нее, назначение пенсии низшим чинам и т. д.

Вместе с Законом 1912 г. также были разработаны новые уставы о пенсиях и временных пособиях для членов военного ведомства и их семей, а также об эмеритальных кассах, в которых более детально были прописаны отдельные аспекты регулирования соответствующих пенсионных отношений<sup>1</sup>. Важно указать, что в Уставе о пенсиях и временных пособиях для членов военного ведомства и их семей были определены лица, которые претендовали на получение пенсий, дано определение термина «пенсия», устанавливались размеры пенсий и порядок их исчисления для некоторых специальных категорий военнослужащих (например, занимающих военно-административные должности), порядок исчисления выслуги лет для назначения пенсии, определены пенсионные права членов семьи военнослужащего и т. д.

Наряду с государственным пенсионным обеспечением в Российской империи, финансируемым государственным казначейством, существовало **негосударственное пенсионное страхование**, которое было организовано через вспомогательные и пенсионные кассы.

Вспомогательные кассы учреждались частными предприятиями, которые их финансировали. Например, были организованы такие кассы в горном, морском и железнодорожном ведомствах. Основной целью создания вспомогательных касс явилась необходимость пенсионного обеспечения по инвалидности и по случаю потери кормильца, в том числе при произ-

---

разъяснениями по пенсионным делам Правительствующего сената, Военного совета, циркулярами Главного штаба, приказами по военному ведомству, отзывами и разъяснениями Министерства финансов и данными пенсионной практики / Ю.В. Александровский. – СПб. : Юрид. кн. маг. и. И. Зубкова п/ф «Законоведение», 1913. – С. 2–3.

<sup>1</sup> Ibid. – С. 4.

водственных увечьях, профессиональных заболеваний и выслуге лет, что связано с увеличением числа производственного травматизма и профессиональной заболеваемости по причине роста промышленного производства, увеличением количества рабочих<sup>1</sup>.

Отмечаются следующие общие черты данных касс: 1) наличие элементов благотворительности, из-за чего они имеют почетных членов, благотворителей, попечителей и т. д.; 2) выдают пенсии и пособия, а также могут предоставлять доступные и дешевые кредиты<sup>2</sup>.

Пенсионные кассы учреждались:

1) правительством для отдельных категорий лиц, к которым в частности относились:

- эмеритальные кассы отдельных ведомств (венно-сухопутного (1858 г.), морского (1871 г.), министерства юстиции (1885 г.), инженеров путей сообщений (1860 г.), детских приютов ведомства учреждений императрицы Марии (1865 г.), и др.), из которых финансировались дополнительные пенсии, выплачиваемые наряду с государственными пенсиями из средств государственного казначейства;

- пенсионная касса для служащих на казенных железных дорогах, учрежденная по Положению от 3 июня 1894 г.;

- вспомогательные кассы горнозаводских товариществ при казенных горных заводах, организованные по Закону от 8 марта 1861 г. для рабочих казенных горных заводов;

- братские кассы для рабочих казенных горных заводов в Царстве Польском, основанные на Положении о братских кассах 1821 г.;

2) отдельными предпринимателями или частными обществами:

- пенсионные кассы для служащих частных железных дорог, организованные большинством частных дорог по Закону от 30 мая 1888 г.;

- пенсионные кассы, учреждаемые при разных акционерных предприятиях (банковых, страховых) для служащих по найму;

- самоуправляющимися общественными единицами (земствами, городами или союзами частных лиц, в том числе литераторов, ученых, художников и т. п.)<sup>3</sup>.

Финансирование пенсионных касс осуществлялось главным образом путем уплаты страховых взносов участниками пенсионных касс и дополнительных средств учреждения, которым организована пенсионная касса (казна, частное общество, земство и т. д.).

---

<sup>1</sup> Лаврентьева П.К. Развитие пенсионной системы в России : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / П.К. Лаврентьева. – М., 2004. – С. 18–19.

<sup>2</sup> Энциклопедический словарь / под ред. проф. И.Е. Андреевского. – СПб. : Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 1890–1907. – Т. 7: Волапюк – Выговские. – 1892. – С. 418–421.

<sup>3</sup> Брокгауз Ф.А. Энциклопедический словарь : в 41 т. / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон; под ред. К.К. Арсеньева и Ф.Ф. Петрушевского. – СПб., 1890–1907. – Т. 23 (45): Патенты на изобретения – Петропавловский, 1898. – С. 155.

По способу организации пенсионные кассы подразделялись:

1) на *эмеритальные кассы*, учитывающие страховой механизм взимания взносов, однако расчет выплат осуществлялся не на основании степени вероятности наступления социальных рисков, а в установленных случаях (занятие соответствующий должности, производство в чин и т. д.).

Эмеритальные кассы (от лат. *emeritus* – заслуженный) – вид пенсионных касс, организованных в отдельных ведомствах (гражданском, военно-сухопутном, морском), финансируемых за счет обязательных взносов из жалования служащих, процентов по вкладам, дохода от ценных бумаг, добровольных пожертвований и других поступлений и предусматривающих выплату дополнительных пенсий и пособий.

Были организованы следующие эмеритальные кассы:

- гражданских ведомств (министерства юстиции, горных инженеров, инженеров путей сообщения, детских приютов ведомства учреждений Императрицы Марии, Санкт-Петербургской Николаевской детской больницы, Санкт-Петербургской пожарной команды);

- военно-сухопутного ведомства (образована согласно Положению от 25 июня 1859 г., при этом выплаты начали осуществляться с 1 января 1865 г.);

- морского ведомства.

Право на выплаты из эмеритальной кассы имели уволенные в отставку служащие, а также вдовы и дети служащего в случае его смерти, лишения его всех прав состояния, нахождения в безвестном отсутствии и пострижении его в монашество<sup>1</sup>. Размер пенсии и пособия исчислялся исходя и продолжительности выслуги лет служащего и количества лет участия в кассе.

Вместе с тем могли создаваться эмеритальные кассы на частных предприятиях при условии полной гарантии со стороны администрации предприятия и его благополучного финансового состояния<sup>2</sup>.

С целью облегчения положения церковных служителей государство через эмеритальные кассы несколько повысило материальное обеспечение православного клира. Каждая из епархий Российской империи имела право создавать пенсионную кассу для материальной поддержки духовенства в пределах своей территории. Деятельность эмеритального фонда отдельно взятой епархии могла отличаться от деятельности аналогичного учреждения в другой епархии.

Участие в эмеритальной кассе было обязательным, а управление осуществлялось либо коллегиальным органом, либо единолично (если касса

---

<sup>1</sup> Брокгауз Ф.А. Энциклопедический словарь / под ред. К.К. Арсеньева и Ф.Ф. Петрушевского. – СПб. : Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 1890–1907. – Т. 40а: Электровозбудительная сила – Эрготин. – 1904. – С. 726.

<sup>2</sup> Васильев С.А. Участие негосударственных пенсионных фондов в гражданских правоотношениях (на материалах Тверской области) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / С.А. Васильев. – Тверь, 2006. – С. 39.

была учреждена для государственного ведомства и управляющее лицо назначалось правительством)<sup>1</sup>.

Практика применения механизма эмеритальных касс выявила отдельные их недостатки, в частности, несовершенный механизм расчета пенсий, поскольку размер обязательств был поставлен в зависимость от таких факторов, которые не поддавались предварительному учету (числа лиц, оставляющих службу в определенном чине, от оклада их содержания, семейного положения и т. п.), увеличение обязательств эмеритальных касс. Одной из проблем эмеритальных касс также являлось обесценивание средств к моменту выхода участника кассы на пенсию, что, к слову, характерно и для современных накопительных пенсионных систем.

При этом важно отметить, что пенсионные кассы эмеритального типа были организованы на частных железных дорогах до 1888 г. На территории Беларуси в этот период созданы пенсионные кассы Варшавско-Тереспольской (с 1867 г.) и Московско-Брестской (с 1872 г.) дорог и соединенной пенсионно-вспомогательной кассы для служащих Компании Динабурго-Витебской железной дороги. Однако вследствие несоответствия между размерами пенсий, утвержденными уставами, и средствами касс была признана их неэффективность, и они были ликвидированы.

В 1877 г. на Киево-Брестской железной дороге была основана пенсионная касса, построенная на принципах самофинансирования и страхования. Устав данной кассы был разработан служащим Киево-Брестской железной дороги магистром математики Б.Ф. Малешевским, возглавившим впоследствии Особую канцелярию по кредитной части Министерства финансов.

30 мая 1888 г. было принято общее Положение о пенсионных кассах для служащих на частных железных дорогах от 30 мая 1888 г., в соответствии с которым взамен существовавших пенсионных касс частные железнодорожные общества обязаны были учредить пенсионно-страховые кассы, а в случаях особых затруднений – сберегательно-вспомогательные кассы;

2) *пенсионно-страховые кассы*, основанные на строго научных началах страхования жизни. Данные кассы характеризовались наличием у каждого участника личного счета, на который поступали средства, расходуемые на выплату пенсий и пособий в случае неспособности к труду и на дожитие. С целью обеспечения сохранности средств пенсионных накоплений в страховых кассах свободные денежные средства инвестировались в государственные и правительственные гарантированные ценные бумаги, закладные листы частных земельных банков, облигаций городских займов и городских кредитных обществ<sup>2</sup>. Страховые кассы, в отличие от эмеритальных касс, были более эффективны, поскольку могли в любой момент ответить по своим

---

<sup>1</sup> Вишневецкий А. Оп. cit. – С. 21.

<sup>2</sup> Кузьмина Е.В. Формирование и управление негосударственным пенсионным фондом : дис. ... канд. экон. наук : 05.13.10 / Е.В. Кузьмина. – СПб., 1996. – С. 30.

обязательствам. В случае выявленных ошибок, допущенных при расчете, или если в силу каких-либо обстоятельств был обнаружен дефицит средств, его покрытие осуществлялось из особого резервного капитала, который формировался в данных видах касс. В последующем вносились изменения в расчеты.

Страховые кассы были организованы для железнодорожных служащих, занятых на частных и государственных железных дорогах, согласно Положению от 1888 г. На территории современной Беларуси также действовали различные уставы пенсионных касс страхового типа, в том числе Устав пенсионной кассы служащих Общества Московско-Виндаво-Рыбинской железной дороги.

На казенных железных дорогах пенсионные кассы стали учреждаться с принятием Положения о пенсионной кассе служащих на казенных железных дорогах от 3 июня 1894 г. Средства пенсионной кассы составляли ежемесячные и единовременные взносы служащих, суммы, вырученные от продажи невостребованных грузов и багажа, штрафные деньги, взыскиваемые со служащих, арендная плата за право выставки объявлений и продажи книг и журналов на станциях казенных железных дорог. Средства поступали на личные счета застрахованных и их жен, отдельные виды поступлений обращались в капитал, составляющий обязательный резервный фонд по пенсиям, назначаемым детям и сиротам участников и пенсионеров кассы<sup>1</sup>.

Отметим также, что с 1897 г. закреплено право частных кредитных учреждений, торгово-промышленных предприятий и страховых обществ на учреждение пенсионных касс для служащих и рабочих эмеритального или страхового типа<sup>2</sup>. Такие пенсионные кассы могли иметь как добровольный, так и обязательный характер участия в них всех рабочих и служащих. Управление в пенсионных кассах осуществляли представители от предприятия и от служащих и рабочих.

В 1900 г. пенсионно-страховая касса была учреждена для народных учителей и учительниц. Средства кассы, которые поступали на личные счета застрахованных, составляли взносы участников, а также казны или земства либо города или частного лица. В связи с низкой оплатой труда и соответственно размера пенсии данные кассы вынуждены были перевести в эмеритальные кассы или общегосударственное пенсионное обеспечение<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Положение о пенсионной кассе служащих на казенных железных дорогах, 3 июня 1894 г. // Сборник управления делами пенсионной кассы служащих на казенных железных дорогах. – СПб., 1896. – С. 17.

<sup>2</sup> Высочайше утвержденное 13 июня 1897 г. Положение о пенсионных кассах служащих и рабочих в частных кредитных учреждениях, торгово-промышленных предприятиях и страховых Обществах // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. – Т. XVII. – № 14306. – 1897. – С. 409–410.

<sup>3</sup> Любченко Д.Е. Пенсионная касса народных учителей и учительниц / Д.Е. Любченко. – М. : Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1913. – С. 10.



3) *сберегательно-вспомогательные кассы* получили развитие в конце XIX в. и заменили страховые пенсионные кассы для служащих, мастеров и рабочих государственных железных дорог. Пенсионные накопления, которые имелись на личных счетах указанных работников, были переведены в сберегательно-вспомогательные кассы. Из данной пенсионной кассы выплачивались единовременные пособия, размер которых зависел от стажа работы, размера взносов и доходности<sup>1</sup>.

К 1 января 1892 г. на основании Положения от 1888 г обществом Орловско-Витебской железной дороги была учреждена сберегательно-вспомогательная касса. В 1911 г. Министерство путей предложило организовать единую сберегательно-вспомогательную кассу. Планировалось, что из этих касс должны были производиться выплаты в виде единовременных сумм, если служащий не пожелает получить пенсию. В 1916 г. было утверждено Положение о сберегательно-вспомогательной кассе для служащих железных дорог, куда были переданы капиталы железнодорожной кассы вместе со всеми участниками пенсионной кассы. Разница между данными кассами заключалась прежде всего в том, что из страховой пенсионной кассы выплаты производились ежемесячно после выхода на пенсию, в то время как из сберегательно-вспомогательной кассы выплаты можно было получить единовременно после выхода на пенсию. При этом существенное различие в размере обеспечения участников данных касс появлялось только для тех из них, которые прослужили более 15 лет с участием в соответствующей кассе. Из пенсионных касс также выдавались пенсии вдовам участников и усиленные пенсии участникам, которые утратили трудоспособность и нуждались в посторонней помощи<sup>2</sup>. Из-за более разветвленной и затратной системы пенсионного обеспечения пенсионные кассы было не только более сложно открыть, но и обеспечить в последующем их финансовую устойчивость, поэтому и создавались сберегательно-вспомогательные кассы.

При назначении пенсий в рамках пенсионных и сберегательно-вспомогательных касс на железных дорогах учитывались такие юридические факты, как степень нетрудоспособности, величина суммы, образовавшаяся на личном счете, возраст участника кассы<sup>3</sup>.

В юридической литературе того времени отмечались отдельные недостатки данных касс и недовольства их участников<sup>4</sup>. Несмотря на отрицательные стороны данных видов касс, они послужили основой для организации страхования иных категорий работников, в частности земских служащих, педагогических и медицинских работников и т. д.;

---

<sup>1</sup> Путрова О.В. История развития законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении в России. Дореволюционный и советский периоды / О.В. Путрова // Социальное и пенсионное право. – 2011. – № 2. – С. 22–26.

<sup>2</sup> Вишневецкий, А. *op. cit.* – С. 18.

<sup>3</sup> *Ibid.* – С. 17.

<sup>4</sup> *Ibid.* – С. 19.

4) *вспомогательные (взаимно-вспомогательные) кассы*, которые учреждались, как правило, для медицинских работников и их семей. Так, в 1866 г. был утвержден Устав Минской губернской вспомогательной медицинской кассы, из которой оказывалась помощь семействам врачей, потерявшим кормильца, нуждающимся врачам, которые по болезни, старости или другим обстоятельствам были лишены возможности содержать себя.

В 1911 г. была учреждена взаимно-вспомогательная касса врачей медицинских, ветеринарных и фармацевтов Могилевской губернии с целью выдачи не только единовременных пособий на случай смерти или потери трудоспособности, но и ежегодной выдачи пенсий вдовам или детям, иному лицу, указанному членом кассы в качестве получателя. Интересным представляется положение Устава данной кассы<sup>1</sup>, в соответствии с которым член кассы по истечении 25 лет пребывания в ней, а при наличии средств в кассе указанный срок мог быть и меньше, приобретал право на пенсию. Средства кассы на пенсионные выплаты аккумулировались отдельно от иных видов выплат за счет взносов участников, а также процента, накопленного за вложенные в банк деньги или сделки с ценными бумагами;

5) *кассы взаимопомощи*, основной целью которых было содержание нетрудоспособных членов кассы. Так, в 1912 г. Уставом ведомства Министерства внутренних дел в Могилевской губернии была учреждена касса взаимопомощи служащим лицам в случае выхода ее членов в отставку. Данная касса взаимопомощи была учреждена в целях выдачи единовременных денежных пособий, чтобы улучшить материальное положение при выходе в отставку лиц, служивших в ведомстве до назначения пенсии. На основе анализа положений Устава можно сделать вывод о том, что право на пенсию, выплачиваемую из казны, имели только служащие ведомства, которые отбыли воинскую повинность и занимали «классные должности». Не имели право на пенсию из казны чиновники, служившие в канцелярии штаба, и остальные «низшие» служащие.

Вместе с тем известно о создании касс взаимопомощи колхозников, учрежденных на основании Положения о кассах взаимопомощи колхозников и колхозниц (на смену крестьянским обществам взаимопомощи), утвержденное постановлением ЦИК и СНК РСФСР от 13 марта 1931 г.

Различия между указанными моделями частного пенсионного страхования заключались в соотношении распределительных и накопительных принципов, а также в порядке обеспечения пенсионных прав.

Наряду с указанными кассами в конце XIX – начале XX в. в Российской империи появилось **коммерческое (частное) страхование**, в том числе личное страхование от несчастных случаев, и пенсионное страхование<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Устав Взаимно-вспомогательной кассы врачей медицинских, ветеринарных и фармацевтов Могилевской губернии : проект. – Могилев. губ. : Тип. Губернского правления, 1911. – 15 с.

<sup>2</sup> Морозов А.В. *Op. cit.* – С. 21.

Например, страховое общество «Россия», открытое в Санкт-Петербурге, предлагало страхование «на дожитие». Информационные материалы общества предлагали страховать людям, которые много зарабатывают в цветеле, однако могут лишиться заработка: писателям, адвокатам, художникам и т. д. Страховое общество заявляло, что это разумный и выгодный способ позаботиться о своей старости<sup>1</sup>. Отметим, что указанное страховое общество имело обширную агентскую сеть, в том числе на территории нынешней Республики Беларусь. Агенты данного общества были в Могилеве, Горках, Мстиславле, Сенно и других городах<sup>2</sup>. Таким образом, указанное личное страхование является прообразом современного негосударственного пенсионного страхования и обязательного страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Рассмотренные в последние годы данного периода нормативные правовые акты, а также уставы и положения в основном действовали вплоть до Октябрьской революции, а также некоторое время после нее. Например, горнозаводские товарищества, занимавшиеся попечением рабочих в болезни, старости и «при домашних несчастьях», призрением вдов и сирот и учреждавшие вспомогательные кассы, были ликвидированы только в 1918 г.<sup>3</sup>

Страховые законы Российской империи были реализованы только частично, поскольку помешала война, а затем и революционные потрясения. Вместе с тем, по справедливому мнению А.В. Морозова, к началу XX в. уже были заложены основы обязательного социального страхования, построенного на принципах социального партнерства. В системе социального обеспечения наряду с формами государственной помощи (социальной защиты) населения и добровольного страхования работников по усмотрению работодателей, появились правовые формы обязательного государственного страхования работников как результат сотрудничества работников, работодателей при активной роли государства. В этой части Закон 1912 г. носил прогрессивный характер<sup>4</sup>. Отметим, что помимо положительных черт имелись и отрицательные: пенсионное обеспечение распространялось лишь на отдельные категории работников. Вместе с тем, как указывает С.И. Коцко, основная масса крестьянства в сельском хозяйстве была лишена возможности реально ими пользоваться и вынуждена была рассчитывать на свои

---

<sup>1</sup> Страховое общество Россия: страхование на дожитие: основной сполна оплаченный капитал 4.000,000 р. – СПб. : Тип. А. Бенке. – С. 4–5.

<sup>2</sup> Памятная книжка Могилевской губернии на 1903 год. – Могилев : Тип. Губернского Правления, 1903. – С. 273–285.

<sup>3</sup> Вишневецкий А. Развитие законодательства о социальном страховании в России. Законодательство царского, Временного и Советского правительств / А. Вишневецкий. – Изд. 2-е перераб. и доп. – М. : Вопросы труда, 1926. – 234 с.

<sup>4</sup> Морозов А.В. *Op. cit.* – С. 19.

личные сбережения, коллективную взаимопомощь, а также на частную благотворительность и хозяйственную власть помещика<sup>1</sup>.

Таким образом, в Российской империи начинает развиваться система пенсионного обеспечения для отдельных категорий рабочих и служащих, закрепляются первые нормативные правовые акты, регламентирующие данные правоотношения, имеющие основополагающее значение для дальнейшего развития пенсионного законодательства о государственном пенсионном страховании всех категорий работников. В данный период была организована многоуровневая пенсионная система, включающая государственное пенсионное страхование, негосударственное пенсионное страхование через пенсионные кассы (эмеритальные, пенсионно-страховые, сберегательно-вспомогательные, взаимно-вспомогательные, кассы взаимопомощи), а также коммерческое (частное) страхование через страховые общества. Наличие такой системы, с одной стороны, позволяло решить вопросы материального обеспечения пенсионеров, с другой – имело ряд недостатков, характерных для современных накопительных пенсионных систем (в частности, обесценивание пенсионных накоплений). Недостатком всей системы пенсионного обеспечения данного периода выступает также ограниченный круг обеспечиваемых лиц.

### **I.III Становление пенсионного обеспечения на территории Беларуси в советский период (1917–1991 гг.)**

**П**ервые требования в области страхования всех рабочих были сформулированы в рабочей страховой программе, которая была принята в январе 1912 г. на VI Пражской Всероссийской конференции РСДРП. В программе речь шла о государственном страховании всех лиц наемного труда и их семей за счет предпринимателей и государства, в том числе об обеспечении рабочих в случае утраты трудоспособности, а также вдов и сирот – после смерти кормильца. Предусматривалось, что на всех застрахованных лиц должен распространяться принцип возмещения полного заработка<sup>2</sup>. Однако данная программа была достаточно утопичной и не смогла найти воплощения даже в советский период.

После свержения царского правительства в 1917 г. у власти оказалось Временное правительство, которое не смогло воплотить в жизнь идеи социального страхования и эффективного пенсионного обеспечения. В част-

---

<sup>1</sup> Коцко С.И. Правовое регулирование пенсионного обеспечения по возрасту работников сельского хозяйства : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.05 / С.И. Коцко. – Гродно, 1995. – С. 16.

<sup>2</sup> Астрахан Е.И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим / Е.И. Астрахан. – М. : Юрид. лит., 1971. – С. 11.

ности, изменения, которые были внесены в царские законы, вообще не коснулись пенсионного обеспечения<sup>1</sup>.

В дальнейшем требования о полном социальном страховании всех рабочих были изложены в 1917 г. в Материалах по пересмотру партийной программы, в которых, в частности, предлагалось расширить круг субъектов (все наемные работники) и основания такого страхования (все виды утраты трудоспособности, в том числе болезнь, увечье, инвалидность, старость, профессиональные болезни, материнство, вдовство и сиротство, безработица и др.).

Реализация рассмотренной страховой программы стала возможна после Великой Октябрьской социалистической революции в рамках страховой декларации Советского правительства (30 октября 1917 г.), которая полностью повторяла страховую программу 1912 г.

Предпосылками начала формирования нового законодательства в области социального обеспечения стали изменения в структуре власти и управления, отношениях собственности, экономической сфере в целом. Изменения основывались на новых подходах и принципах обеспечения. Отличительной особенностью данных изменений был их классовый характер: согласно страховым лозунгам того времени пенсионное обеспечение должно охватывать в первую очередь советских рабочих и служащих. Исключение составляли лишь работники сельского хозяйства, регулирование пенсионного обеспечения которым было закреплено только к 1960-м гг. Первые шаги по изменению законодательства заключались, как правило, во внесении изменений и дополнений в существующие страховые законы, изданные в Российской империи, и были направлены на постепенное прекращение выплаты ранее назначенных пенсий служащим и увеличение круга субъектов, которым назначались пенсии, в том числе рабочим, советским служащим, военным служащим, медицинским, научным работникам и т. п.

В правительственном сообщении «О социальном страховании»<sup>2</sup> были заложены принципы такого страхования, включая распространение страхования на всех без исключения наемных рабочих, а также городскую и сельскую бедноту; распространение страхования на все виды потери трудоспособности (в том числе на случай болезни, увечья, инвалидности, старости, материнства, вдовства, сиротства, безработицы); возложение всех расходов по страхованию целиком на предпринимателей; возмещение, по меньшей мере, полного заработка в случае утраты трудоспособности и безработицы; полное самоуправление застрахованных во всех страховых организациях. Однако, несмотря на то что в 1917 г. был издан ряд декретов о социальном страховании, они не затрагивали вопросов пенсионного

---

<sup>1</sup> Вишневецкий А. *Op. cit.* – С. 43–45.

<sup>2</sup> О социальном страховании : правительственное сообщение // СУ РСФСР 1917 г. – № 2 – Ст. 17.

обеспечения, в том числе в области страхования от несчастных случаев на производстве. В данном случае Советская власть предлагала руководствоваться прежним неотмененным законодательством (Законом 1912 г.) с учетом принципов, изложенных в рабочей страховой программе. Таким образом, страховые товарищества продолжали свою деятельность и после Октябрьской революции<sup>1</sup>.

Следует отметить, что основной проблемой данных законов оставался ограниченный круг субъектов (как и прежде, не подлежали социальному страхованию работники сельского хозяйства, торгово-промышленные служащие, строители и др.). Отмечалось, что в связи с риском забастовок осуществлялось социальное страхование лишь работников крупных организаций.

Одним из первых нормативных правовых актов Советской власти, регулирующих вопросы пенсионного обеспечения, стал Декрет Совнаркома от 8 ноября 1917 г. «Об увеличении пенсий», который вносил изменения в Закон 1912 г. Данный нормативный правовой акт имел обратную силу, поскольку положения предусматривали, что всем пенсионерам по несчастным случаям пенсия увеличивалась на 100 % с 1 января 1917 г. Дополнительные расходы, связанные с выплатами пенсий, предлагалось компенсировать за счет пенсионного фонда, фондов страховых товариществ, а также прибегнуть к дополнительным взносам предпринимателей.

Декретом Совнаркома от 9 ноября 1917 г. «О вознаграждении пострадавших от несчастных случаев воинских чинов, командированных на работы в предприятия» предусматривалось, что на военнослужащих, командированных на работу на предприятия, распространяются нормы Закона от 2 июня 1903 г., а также нормы Закона 1912 г., в соответствии с которыми пенсионированию подлежали рабочие, получившие производственные увечья. Возмещать расходы, связанные с распространением указанного вида пенсионирования на командированных военных рабочих, страховые товарищества могли за счет владельцев предприятий, взимая дополнительные взносы за работающих у них военнослужащих.

В это же время был пересмотрен размер пенсий бывших царских чиновников. Так, в соответствии с постановлением Совнаркома от 18 ноября 1917 г. прекращалась выдача из средств государственного казначейства пенсий, превышающих 300 руб. в месяц на одно лицо или семейство. Позднее были прекращены выплаты пенсий служащим правительственных учреждений, производившихся сверх жалования, а также отменены вычеты на пенсии в пользу инвалидного капитала из их заработка. Более того, с марта 1918 г. прекратили выдавать пенсии за выслугу лет и за долголетие без утраты трудоспособности, если были иные источники дохода.

В дальнейшем в соответствии с постановлением Народного комиссариата труда (далее – НКТ) от 22 февраля 1918 г. при закрытии предприятий

---

<sup>1</sup> Вишневецкий, А. Оп. cit. – С. 48, 53–55.

закреплено право рабочих, которые в соответствии с медицинским освидетельствованием были признаны инвалидами и проработали на таком предприятии не менее пяти лет, на вознаграждение в виде пенсии в размере, зависящем от наступления полной или неполной степени инвалидности, то есть степени утраты трудоспособности.

Значительные изменения порядка пенсионного обеспечения инвалидов, ставших таковыми по причине несчастных случаев, были внесены распоряжением НКТ от 6 августа 1918 г. «Об организации и порядке работы по страхованию от несчастных случаев», которым были предусмотрены меры для перехода к выдаче пенсий из расчета полного заработка, в том числе пенсий в размере полного заработка иждивенцам в случае смерти работника по причине несчастного случая, а также работникам, утратившим трудоспособность свыше 2/3, отмене срока давности несчастного случая, переосвидетельствованию по старым делам и т. д.

Несмотря на то что профильный закон о пенсионном обеспечении инвалидов-трудящихся не был издан, на основании многочисленных актов различных органов советской власти, о которых шла речь выше, на местах стали активно преобразовываться страховые товарищества на началах самоуправления, изменялся порядок их финансирования (страховые взносы уплачивались нанимателями), увеличивались нормы пенсий, расширялся круг застрахованных и т. д.

Советское правительство пыталось провести все виды социального страхования, учитывая наиболее эффективную организацию страховых органов. Однако в связи с тем что за отдельные виды страхования отвечали различные организации (страховые товарищества, больничные кассы и др.), их деятельность удовлетворяла не в полной мере. Соответственно планировалось создание общестраховой кассы для обеспечения всех видов страхования в рамках единого органа<sup>1</sup>.

Несмотря на то что советские социальное страхование должно было охватывать всех без исключения лиц, далеко не всегда данный лозунг воплощался в жизнь. Например, железнодорожные рабочие и служащие фактически продолжали обеспечиваться пенсиями из пенсионных и сберегательно-вспомогательных касс. Только 10 октября 1918 г. была осуществлена национализация страховых касс путем издания соответствующего декрета. Все капиталы железнодорожных касс были объявлены собственностью республики и переданы в ведение отдела социального страхования и охраны труда НКТ для образования особого фонда и обеспечения железнодорожников до передачи национализированных капиталов во Всероссийский страховой фонд. Декрет также отменял существовавшее требование о выслуге лет. Отныне пенсии выдавались на основании степени утраты трудоспособности и

---

<sup>1</sup> Падерин А. Практические задачи рабочего страхового движения / А. Падерин // Вестн. НКТ. – 1918. – февр. – С. 56; 35, 64.

имущественного положения. Названные органы просуществовали недолго, и уже с 15 сентября 1919 г. был начат процесс их ликвидации<sup>1</sup>.

С течением времени Советская власть стала отказываться от идей социального страхования в связи с многочисленными проблемами, возникающими в процессе его реализации. Был осуществлен переход от социального страхования к государственному социальному обеспечению<sup>2</sup>. В данный период выдвигались лозунги об отказе от старого названия «страхование», так как оно является «буржуазным», и замене его «правильным» термином «социальное обеспечение». При этом новое, социалистическое понимание обеспечения предполагало изменение круга лиц, имеющих на него право. Если ранее социальное страхование обеспечивало страховое возмещение тем лицам, кто уплачивал взносы и за кого уплачивались страховые взносы, то новая концепция, которая стала развиваться в социалистическом государстве, была направлена на обеспечение нетрудоспособных лиц, лишенных источников средств к существованию (то есть социальное обеспечение по потребностям)<sup>3</sup>.

Положение о социальном обеспечении трудящихся, принятое 31 октября 1918 г. СНК РСФСР, стало первым законодательным актом, заложившим правовые основы системы социального обеспечения, где был провозглашен принцип обеспечения во всех случаях нетрудоспособности. В соответствии с нормами указанного Положения обеспечению подлежали все лица без исключения, источником к существованию которых являлся их собственный труд, без эксплуатации чужого, и это обеспечение должно было предоставляться во всех случаях нетрудоспособности<sup>4</sup>. Таким образом, появился новый вид пенсионного страхования – страхование общей инвалидности вследствие болезни или старости. Однако лозунг о всеобщем социальном страховании всех рабочих носил декларативный характер, поскольку осуществить его не представлялось возможным по причине отсутствия средств<sup>5</sup>. Нормы рассматриваемого Положения коснулись и организационной структуры страховых товариществ. Они были упразднены с одновременным учреждением отдела социального обеспечения и охраны труда НКТ в центре и подотделами

---

<sup>1</sup> Вишневецкий, А. О.р. cit. – С. 74, 77.

<sup>2</sup> Положение о социальном обеспечении трудящихся : Декрет СНК РСФСР, 31 окт. 1918 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1918. – Отд. I. – № 89. – Ст. 906.

<sup>3</sup> Винокуров А. Социальное обеспечение (от капитализма к коммунизму) : ист. очерк / А. Винокуров. – М. : Госиздат, 1921. – С. 7–8, 16, 56.

<sup>4</sup> Трудовое право и право социального обеспечения в Беларуси, России и Украине (формирование и развитие) / Н.Н. Вапнянчук [и др.] ; под общ. ред. А.М. Куренного, К.Л. Томашевского, О.Н. Ярошенко. – Минск : Дикта, 2011. – С. 100.

<sup>5</sup> Гушин И.В. Право социального обеспечения [Электронный ресурс] : учеб.-метод. комплекс : в 2 ч. – Ч. 1: Общая часть / И.В. Гушин [и др.] ; под общ. ред. И.В. Гушина. – Гродно : ГрГУ, 2011. – 418 с. – URL: [http://ebooks.grsu.by/soc\\_pravo\\_part1/glava7-2.htm](http://ebooks.grsu.by/soc_pravo_part1/glava7-2.htm). – Дата доступа: 10.03.2018.



на местах. Они представляли собой государственные органы, входящие в общую систему советского управления. Средства на социальное обеспечение, согласно рассматриваемому Положению, включали взносы частных и государственных предприятий, учреждений, хозяйств, самостоятельно работающих ремесленников, сельских хозяев, артелей и т. д.<sup>1</sup>

На военных инвалидов Положение о социальном обеспечении трудящихся не распространялось. Обеспечение инвалидов войны осуществлялось на основании особого Положения о социальном обеспечении инвалидов красноармейцев и их семей, утвержденного Декретом СНК РСФСР от 28 апреля 1919 г., в котором были установлены категории увечных военнослужащих, утративших трудоспособность полностью или частично от ран и болезней, получивших при исполнении служебных обязанностей, в случае их материальной необеспеченности. Были предусмотрены случаи, при которых выдача пенсии прекращалась: принятие иностранного гражданства, истечение срока временной пенсии и неявка к месту переосвидетельствования, по постановлению суда. В случае смерти военно-увечных лиц, имевших право на пенсионное обеспечение, а также семьи без вести пропавших солдат, нетрудоспособные члены семьи обеспечивались пенсиями по случаю потери кормильца.

Последующие годы характеризовались финансовыми затруднениями Советской Республики, поэтому постепенно сужался круг лиц, имеющих право на получение пенсии. Инвалидов труда приравнивали к инвалидам войны и обязали инвалидов с утратой трудоспособности не менее 60 % работать на предприятиях.

На месте Витебской, Гродненской, Минской, Могилевской, части Виленской, Ковенской, Смоленской губерний 1 января 1919 г. была образована Советская Социалистическая Республика Белоруссия. В это же время был издан Манифест Временного Рабоче-крестьянского Советского Правительства Беларуси, в котором было предусмотрено, что все декреты РСФСР по обеспечению рабочего класса распространились на территорию Беларуси.

В 1919 г. Народный комиссариат государственного призрения был переименован в Народный комиссариат социального обеспечения (постановление Совнаркома от 26 апреля 1918 г.). Как отмечал Е.И. Астрахан, принятие данного документа свидетельствовало об отражении нового, социалистического понимания задач социальной политики<sup>2</sup>. В Белорусской ССР Народный комиссариат социального обеспечения был образован в 1919 г.<sup>3</sup>

31 января 1919 г. ССРБ вышла из состава РСФСР и была переименована в Белорусскую Советскую Социалистическую Республику, независимость

---

<sup>1</sup> Вишневецкий А. *Op. cit.* – С. 67–69.

<sup>2</sup> Астрахан Е.И. *Op. cit.* – С. 16.

<sup>3</sup> Трудовое право и право социального обеспечения в Беларуси, России и Украине (формирование и развитие) *Op. cit.* – С. 101.

которой официально признало правительство Советской России. 2 февраля 1919 г. в Минске собрался I Всебелорусский съезд Советов рабочих, солдатских и красноармейских депутатов, принявший 3 февраля Конституцию Белорусской Советской Социалистической Республики<sup>1</sup>.

В связи с продвижением польских войск в ходе советско-польской войны в декабре 1919 г. Литовская и Белорусская ССР были объединены в единое государственное образование – Социалистическую Советскую Республику Литвы и Беларуси (ЛитБел) (февраль – июль 1919). Как отмечает Х.Т. Мелешко, в период гражданской войны изменилось законодательство о социальном обеспечении. Оно стало избирательным, распространялось только на слабо защищенные слои населения, а также на пострадавших от войны и стихийных бедствий<sup>2</sup>.

В дальнейшем согласно Рижскому мирному договору от 18 марта 1921 г. белорусские земли были включены в состав Польши и получили в исторической литературе название Западная Беларусь. В частности, это территория Гродненской губернии, Новогрудского, Пинского, части Слуцкого, Мозырского и Минского уездов Минской губернии, а также Ошмянский, Лидский, Виленский и Дисненский уезды Виленской губернии. Ее площадь – 112,9 тыс. кв. км. Численность населения Западной Беларуси к 1931 г. составляла 4,6 млн человек, из них около 70 % – белорусы.

На территории Западной Беларуси тяжелое социальное положение переплеталось с политическим бесправием и национальным угнетением. Правящие круги Польши нарушали положения Версальского договора, Рижского мирного договора и Польской Конституции 1921 г., которые декларировали «свободное развитие национальных меньшинств». Поляки не признавали за белорусской нацией право на существование и властями проводилась политика колонизации белорусов. Экономическое положение рабочих, крестьян и престарелых граждан до 1939 г. было достаточно тяжелым. Несмотря на то что на территории Польши с 1920 по 1939 г. применялось немецкое законодательство о пенсионном страховании<sup>3</sup>, а согласно Конституции Польши (1921 г.) все граждане объявлялись равными перед законом<sup>4</sup>, на территорию западных областей Беларуси пенсионное страхование не распространялось. Тяжелое экономическое положение трудящихся, социальный, национальный

---

<sup>1</sup> Конституция Социалистической Советской Республики Белоруссии: принята I съездом Советов БССР, 3 фев. 1919 г. // Очерки по истории государства и права Белорусской ССР. – Вып. I. – Минск, 1958. – С. 213–216.

<sup>2</sup> Трудовое право и право социального обеспечения в Беларуси, России и Украине (формирование и развитие) Ор. cit. – С. 101.

<sup>3</sup> Мазурук П.А. Правовое регулирование пенсионного обеспечения граждан Республики Польша по возрасту : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / П.А. Мазурук. – Гродно, 2004. – С. 12–18.

<sup>4</sup> История Польши : в 3 т. / Акад. наук СССР, Ин-т славяноведения. – М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1954–1958. – Т. 3 / под ред. Ф.Г. Зуева [и др.]. – 1958. – С. 164–166.

и политический гнет породили борьбу трудящихся за свое социальное и национальное освобождение<sup>1</sup>. Одним из направлений борьбы трудящихся в сфере социального обеспечения являлось требование о государственном страховании городских и сельских работников в случае старости, которое было закреплено в Программе Белорусской крестьянско-рабочей громады (апрель 1926 г.).

Вопреки выступлениям рабочих и крестьян пенсионное обеспечение в Западной Беларуси стало осуществляться только с 1940 г., после воссоединения в сентябре 1939 г. западной территории Беларуси с БССР<sup>2</sup>. При этом исключены некоторые льготные условия исчисления непрерывного стажа и исчисления заработка для определения права на пенсию.

В целом за период с 1917 по 1922 г. было принято более 100 декретов, регулирующих социальное обеспечение трудящихся<sup>3</sup>. До 1921 г. в республике существовала система социального обеспечения, финансируемая главным образом из государственного казначейства<sup>4</sup>.

Положение крестьянства в части социального обеспечения отличалось. Так, Декретом СНК от 14 мая 1921 г. «Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих, крестьян и семейств красноармейцев» закреплено положение о создании при сельсоветах и волостных исполкомах крестьянских комитетов взаимопомощи, которые вынуждены осуществлять внутреннее самообложение для помощи нуждающимся, распределять государственные денежные средства, организовывать общественную трудовую помощь и т. д.

В 1921 г. была восстановлена система социального страхования, в связи с чем в начале 1922 г. согласно постановлению СНК «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом на кооперативных, концессионных, арендных и частных предприятиях, учреждениях» в составе Наркомата соцобеспечения БССР было создано отделение социального страхования, которое с 7 июля 1922 г. переведено на самоокупаемость. В 1933 г. социальное страхование было переведено в ведение профсоюзов, тарифы страховых взносов утверждались дифференцированно по отраслевым профсоюзам. Причем

---

<sup>1</sup> Борьба трудящихся Западной Белоруссии за социальное и национальное освобождение и воссоединение с БССР : док. и материалы : в 2 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ. – Минск : Беларусь, 1962–1972. – Т. 2 : 1929–1939 гг. / сост.: И.П. Ховратович [и др.]; под ред. А.Н. Мацюк, В.Н. Жигалова, Н.С. Орехово. – 1972. – С. 4.

<sup>2</sup> О пенсионном обеспечении по государственному социальному страхованию в западных областях УССР и БССР, в Бессарабии и Северной Буковине : постановление Секретариата Все-союз. Центр. Совета профсоюзов, 12 дек. 1940 г. : утв. постановлением Совнаркома Союза ССР, 31 дек. 1940, № 2710 // Собр. постановлений и распоряжений Правительства СССР. – 1941. – № 1. – Ст. 21.

<sup>3</sup> Акишева А.С. Совершенствование управления накопительной пенсионной системой в Республике Казахстан : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / А.С. Акишева ; Науч.-исслед. ин-т регион. развития. – Караганда, 2007. – 28 с.

<sup>4</sup> Астрахан Е.И. Ор. cit. – С. 14.

социальное обеспечение находилось в ведении Министерства социального обеспечения, а социальное страхование – в ведении профсоюзов.

В середине 1920-х гг. право на социальное обеспечение получили также инвалиды войны, обучающиеся в вузах, рабочие фабрик; помощь предоставлялась в том числе в виде выплаты пенсии. В это время было закреплено 6 групп инвалидности, из них три первые группы инвалидов войны имели право на пенсионное обеспечение. В 1926 г. пенсионное обеспечение кадрового начальствующего состава Красной Армии было передано из ведения НКСО в органы Военного ведомства.

Таким образом, сложились три основные формы социального обеспечения: 1) социальное страхование лиц наемного труда; 2) государственная обязательная взаимопомощь крестьянства; 3) государственное обеспечение (включая пенсионное обеспечение военнослужащих, в том числе инвалидов Красной и старой армии, лишившихся трудоспособности вследствие увечья или заболевания, семей погибших или пропавших без вести красноармейцев и староармейцев, семей призванных в ряды Красной армии).

Конец 1920-х – начало 1930-х гг. в БССР характеризуется развитием пенсионного обеспечения отдельных категорий трудящихся и расширением круга лиц, имеющих право на пенсию. Первоначально в 1925 г. с целью закрепления специалистов на определенных работах, повышения их квалификации, а также улучшения материального положения были введены пенсии за выслугу лет сельским учителям (в том числе городских школ I ступени) и другим работникам просвещения<sup>1</sup>. В 1928 г. введен самостоятельный вид пенсий по старости, что было обусловлено необходимостью омоложения кадров, которая возникла, с одной стороны, в связи с развитием и рационализацией промышленного производства посредством внедрения новой техники, освоить которую, сохраняя прежний уровень производительности труда, лицам старших возрастов было сложно, с другой – в связи с ростом безработицы среди молодого трудоспособного населения.

В дальнейшем право на пенсию по старости получили рабочие горной, металлургической и электротехнической промышленности, а также железнодорожного и водного транспорта, оставившие работу по найму после 1 января 1929 г.<sup>2</sup>, лица, занятые на подземных работах в горной промышленности, рабочие химической, полиграфической, стекольно-фарфоровой и табачно-махорочной отраслей промышленности<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> О пенсионном обеспечении учителей школ 1 ступени сельских и городских и других работников просвещения в деревне : постановление Президиума ЦИК, 15 янв. 1925 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-крестьян. Правительства СССР. – 1925. – № 3. – Ст. 32. – С. 65–67.

<sup>2</sup> Об обеспечении в порядке социального страхования по случаю старости : постановление ЦИК СССР, СНК СССР, 15 мая 1929 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-крестьян. Правительства СССР. – 1929. – № 32. – Ст. 289.

<sup>3</sup> Об утверждении Положения о пенсиях и пособиях по социальному страхованию : по-

В данный период количество лиц пожилого возраста, желающих выйти на пенсию по старости, значительно сокращается отчасти в связи с низкими размерами пенсий, а также потерей трудящимися при переходе на пенсию отдельных льгот. Постепенно в связи со значительным уменьшением безработицы среди молодых кадров возникла необходимость оставления опытных кадров пожилого возраста на производстве, что потребовало закрепления положения о выплате пенсии по старости независимо от оставления или продолжения работы. Дальнейшее улучшение пенсионного обеспечения по старости было обусловлено достижениями в промышленности, а также ростом жизненного уровня трудящихся. В частности, установлен новый порядок пенсионного обеспечения в зависимости от характера производства, в котором заняты рабочие, стажа работы и продолжения трудовой деятельности. В частности, предусмотрены более высокие размеры пенсий и пониженный стаж работы для рабочих, занятых в ведущих отраслях производства (уголь, металлургия, основная химия и т. д.), в тяжелых и вредных условиях труда (подземные рабочие, рабочие горячих цехов), повышение размера пенсий в зависимости от длительности стажа работы в данной отрасли и меры поощрения для пенсионеров, продолжающих трудовую деятельность<sup>1</sup>. В указанный период разрабатывается и принимается Временный список вредных профессий, дающих право на понижение стажа и повышение пенсий<sup>2</sup>.

Развитие законодательства о пенсионном обеспечении за выслугу лет с 1929 г. также характеризуется расширением круга лиц, имеющих право на этот вид пенсии (городские работники просвещения, медицинские и ветеринарные работники в сельских местностях, агрономы, научные работники). Выплата пенсий данным категориям работников осуществлялась за счет средств социального страхования и государственного бюджета. В 1933 г. в связи с развитием гражданского воздушного флота и необходимостью его обеспечения квалифицированными кадрами пенсионное обеспечение за выслугу лет распространяется на летно-подъемный состав<sup>3</sup>.

Таким образом, следует отметить, что в 1920–1930-е гг. на значительной

---

становление ЦИК СССР, СНК СССР, 13 февр. 1930 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-крестьян. Правительства СССР. – 1930. – Отд. 1, № 11. – Ст. 131.

<sup>1</sup> О социальном страховании : постановление ЦИК СССР, СНК СССР, 23 июня 1931 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-крестьян. Правительства СССР. – 1931. – № 41. – Ст. 283; Об улучшении пенсионного обеспечения по инвалидности, по случаю потери кормильца и по старости : постановление Союз. совета соц. страхования при Нар. комиссариате труда СССР, 29 февр. 1932 г., № 47 // Изв. Нар. Комиссариата труда СССР. – 1932. – № 11. – С. 117–121.

<sup>2</sup> Временный список вредных профессий, дающих право на понижение стажа и повышение пенсий : прил. к постановлению Союз. совета соц. страхования при НКТ СССР, 29 фев. 1932 г., № 47 (к ст. 2 и 17) // Изв. Нар. комиссариата труда СССР. – 1932. – № 16. – С. 217–218.

<sup>3</sup> Об обеспечении летно-подъемного состава Гражданского воздушного флота пенсиями за выслугу лет : постановление ЦИК СССР, СНК СССР, 17 окт. 1933 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-крестьян. Правительства СССР. – 1933. – № 63. – Ст. 378.

части территории Беларуси, входящей в состав СССР, рабочим и служащим основных отраслей промышленности (химической, электротехнической, металлургической и др.) и транспорта (железнодорожного, водного) было введено пенсионное обеспечение по старости; отдельным категориям работников (педагогическим, медицинским, работникам гражданского воздушного флота и др.) установлено право на пенсию за выслугу лет. Как отмечалось ранее, трудящиеся Западной Беларуси право на пенсию получили лишь в 1940 г. после присоединения в сентябре 1939 г. западной территории Беларуси к БССР.

В 1936 г. впервые на конституционном уровне была закреплена гарантия права граждан СССР на материальное обеспечение в старости и болезни<sup>1</sup>. При этом данное право реализовывалось посредством различных систем социального обеспечения. Право граждан на пенсионное обеспечение в старости и за выслугу лет осуществлялось путем государственного социального страхования рабочих и служащих, средства которого формировались за счет обязательных страховых взносов нанимателей, при этом рабочие и служащие освобождались от уплаты таких взносов. Материальное обеспечение творческих работников (писателей, композиторов, художников, архитекторов) осуществлялось за счет соответствующих фондов (литературного, музыкального, художественного и архитектурного).

Изменения в пенсионном обеспечении военнослужащих произошли накануне Великой Отечественной войны. Постановлением СНК СССР от 5 июня 1941 г. № 1474 «О пенсиях военнослужащим рядового и младшего начальствующего состава срочной службы и их семьям»<sup>2</sup> был расширен круг лиц кадровых военнослужащих, имеющих право на специальное пенсионное обеспечение за счет его распространения на сверхсрочнослужащих. Нормами данного постановления также были уменьшены размеры пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца.

В годы Великой Отечественной войны, несмотря на тяжелые условия военного времени, продолжает совершенствоваться система государственного социального страхования. Так, в связи с необходимостью привлечения лиц, не задействованных в рядах Красной армии, и поддержания ведущих отраслей промышленности были приняты законодательные акты о пенсионном обеспечении лиц металлургической промышленности, а также установлено правило о выплате пенсий работающим пенсионерам и сохранении стажа работы в период войны. Расширен круг работников просвещения, имеющих

---

<sup>1</sup> Конституция (основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : утв. постановлением Чрезвычайн. восьмого Съезда Советов СССР, 5 дек. 1936 г. — М. : Партиздат : Общественная тип., 1936. — 29 с.

<sup>2</sup> О пенсиях военнослужащим рядового и младшего начальствующего состава срочной службы и их семьям: постановлением СНК СССР, 5 июня 1941 г., № 1474 // СП СССР. — 1941. — № 15. — Ст. 282.

право на пенсионное обеспечение за выслугу лет<sup>1</sup>. В этот период времени на работу привлекались инвалиды III группы с частичной утратой трудоспособности. В случае отказа от работы данными лицами к ним применялась «пенсионная санкция», то есть прекращалась выплата пенсии<sup>2</sup>.

В послевоенный период с целью восстановления важнейших отраслей народного хозяйства путем привлечения квалифицированных кадров и повышения размеров их пенсий принят ряд нормативных правовых актов, предусматривающих льготные условия пенсионного обеспечения по старости, а также за выслугу лет. В юридической литературе и отдельных нормативных правовых актах период с 1946 по 1956 г. именуется периодом «повышенных пенсий». Однако следует согласиться с Е.И. Астраханом, что послевоенный период следует называть периодом «льготных пенсий», а не «повышенных пенсий», поскольку «устанавливались не только повышенные размеры всех пенсий, но и (что весьма важно) предусматривались пониженные требования возраста и стажа для приобретения права на пенсию по старости»<sup>3</sup>. Льготное пенсионное обеспечение вводилось постепенно по отраслям промышленности, при этом «проводимая реформа носила ведомственный характер»<sup>4</sup>, то есть такое пенсионное обеспечение устанавливалось по отдельным министерствам, ведомствам, предприятиям, а также некоторым категориям работников без учета реальных условий труда на конкретных рабочих местах. Так, в 1947–1955 гг. были закреплены различные льготные условия пенсионного обеспечения для работников угольной, металлургической, химической, судостроительной, авиационной, асбестовой, нефтяной, лесной, бумажной, электротехнической промышленности, железнодорожного, морского и речного транспорта, связи, геологии и ряда других отраслей, а также для педагогических, медицинских и ветеринарных работников. Кроме того, установлено пенсионное обеспечение за выслугу лет врачам и фармацевтическим работникам с высшим и средним специальным образованием, занятым не только в сельской местности, но и в городах, а также зоотехникам.

Таким образом, сложившаяся к 1956 г. система льготных пенсий по старости и за выслугу лет имела ряд положительных и отрицательных черт. К положительным моментам следует отнести привлечение значительного количества кадров на производства ведущих отраслей народного хозяйства посредством установления стимулирующих мер за длительный непрерыв-

---

<sup>1</sup> О распространении постановления ЦИК и СНК СССР от 3 июля 1929 г. «О пенсионном обеспечении работников просвещения за выслугу лет» на учителей, работающих в органах народного образования и в профсоюзе работников начальной и средней школы : постановление СНК СССР, 13 нояб. 1943 г., № 1246 // Собр. постановлений и распоряжений Правительства СССР. – 1943. – № 14. – Ст. 257.

<sup>2</sup> Астрахан Е.И. *Ор. cit.* – С. 131.

<sup>3</sup> Астрахан Е.И. *Ор. cit.* – С. 136.

<sup>4</sup> Гинцбург Л.Я. Трудовой стаж рабочих и служащих / Л.Я. Гинцбург ; Акад. наук СССР, Ин-т права. – М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1958. – С. 52.

ный стаж работы; повышение уровня пенсионного обеспечения рабочих и служащих, к отрицательным – отраслевой (ведомственный) характер предоставления льготного пенсионного обеспечения; различия в способах исчисления и размерах пенсий для рабочих и служащих (существовали как неоправданно высокие пенсии, так и низкие пенсии); множественность нормативных правовых актов в области пенсионного обеспечения; расширение льгот, в том числе на пенсии по инвалидности, по случаю потери кормильца, которые выражались в снижении требований к стажу и возрасту. Необходимость устранения указанных недостатков, а также достижения в области народного хозяйства обусловили изменение пенсионной системы путем введения единого законодательного акта.

14 июля 1956 г. был принят Закон СССР «О государственных пенсиях», вступивший в силу 1 октября 1956 г.<sup>1</sup>, в котором обобщен и унифицирован ряд нормативных правовых актов в сфере пенсионного обеспечения. Основные изменения сводились к следующему: увеличен размер пенсий посредством установления надбавок; расширен круг граждан, имеющих право на государственную пенсию; закреплён категориальный (вместо отраслевого) принцип льготного пенсионного обеспечения, а также установлены более льготные условия к возрасту и стажу работы для некоторых категорий работников, занятых в особых условиях труда. Вместе с тем государственная система пенсионного обеспечения не охватывала колхозное крестьянство и нетрудоспособных лиц, не имеющих необходимого стажа для назначения пенсии.

Дальнейшее развитие пенсионного обеспечения характеризуется понижением требований к возрасту и стажу работы; повышением размеров пенсий; расширением круга лиц; совершенствуется пенсионное обеспечение отдельных категорий работников. В частности, в 1957 г. право на льготную пенсию было установлено для писателей, композиторов, работников изобразительного искусства и их семей. В 1960-х гг. на государственном уровне право на пенсию получили работники сельского хозяйства, в том числе в 1965 г. – бывшие члены колхоза, перешедшие на работу в совхоз, другое предприятие или организацию, которым были переданы земли колхоза; в 1966 г. – члены Союза кинематографистов СССР и их семей<sup>2</sup>. В 1964 г. право на льготную пенсию получили работники атомной промышленности, «закрытых» научно-исследовательских и иных организаций, занятые на работах с радиоактивными веществами и источниками ионизирующих излучений<sup>3</sup>, в 1968 г. – женщины – работницы предприятий текстильной

---

<sup>1</sup> О государственных пенсиях : Закон СССР, 14 июля 1956 г. // Ведомости Верхов. Совета СССР. – 1956. – № 15. – Ст. 313.

<sup>2</sup> Карцхия А.А. Пенсионное обеспечение по старости / А.А. Карцхия. – М. : Юрид. лит., 1978. – С. 12–13.

<sup>3</sup> Зобнина Т.Ю. Формирование профессиональных пенсионных систем на современном этапе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Т.Ю. Зобнина. – М., 2004. – С. 30–31.



промышленности<sup>1</sup>, в 1975 г. – женщины, работающие в качестве трактористов-машинистов в сельском хозяйстве и других отраслях народного хозяйства, а также женщины, работающие в качестве машинистов строительных, дорожных и погрузочно-разгрузочных машин (по списку)<sup>2</sup>. Повышение уровня пенсионного обеспечения, сокращение материальной заинтересованности в продолжении работы пенсионеров в отдельных отраслях экономики повлекло недостаток кадров. В связи с этим в 1960–1980-х гг. устанавливаются дополнительные льготы с целью привлечения лиц пенсионного возраста к трудовой деятельности<sup>3</sup>.

Закон 1956 г. значительно повысил уровень пенсионного обеспечения и расширил круг лиц, имеющих право на пенсию. Так, пенсии назначались в том числе служащим и другим гражданам, на которых распространяется государственное социальное страхование; военнослужащим рядового, сержантского и старшинского состава срочной службы и иным гражданам, если они стали инвалидами в связи с выполнением государственных или общественных обязанностей или в связи с выполнением долга гражданина СССР по спасению человеческой жизни, по охране социалистической собственности или социалистического правопорядка<sup>4</sup>.

Пенсии по старости назначались инвалидам из числа военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР или при исполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте, со снижением требований к пенсионному возрасту на 5 лет.

В соответствии с названным Законом 1956 г. пенсии по инвалидности назначались лицам с инвалидностью пожизненно при достижении мужчинами 60 лет и женщинами 55 лет. Переосвидетельствование таких лиц производилось по их заявлению. В остальных случаях пенсии по инвалидности назначались на все время нетрудоспособности.

---

<sup>1</sup> О дальнейшем улучшении пенсионного обеспечения : Указ Президиума Верхов. Совета СССР, 26 сент. 1967 г., № 1909-VII // Ведомости Верхов. Совета СССР. – 1967. – № 39. – Ст. 520.

<sup>2</sup> О внесении изменений в Положение о порядке назначения и выплаты государственных пенсий и постановление Совета Министров СССР от 20 июля 1964 г. № 622 : постановление Совета Министров СССР, 7 марта 1975 г., № 191 // Собр. постановлений Правительства СССР. – 1975. – № 8. – Ст. 43.

<sup>3</sup> О мерах по дальнейшему улучшению использования труда пенсионеров и инвалидов в народном хозяйстве : постановление ЦК КПСС, 20 июля 1972 г. // Зарплата партии и правительства о благе народа : сб. док. (окт. 1964–1973 г.) / сост. : К.У. Черненко, М.С. Смиртюков. – М., 1974. – С. 612–613; О мерах по дальнейшему улучшению использования труда пенсионеров по старости и инвалидов в народном хозяйстве и связанных с этим дополнительных льготах : постановление Совета Министров СССР, 14 сент. 1973 г., № 674 // Собр. постановлений Правительства СССР. – 1973. – № 21. – Ст. 116; О повышении материальной заинтересованности пенсионеров в работе на производстве : постановление Совета Министров СССР, 26 фев. 1964 г., № 175 // Собр. постановлений Правительства СССР. – 1964. – № 3. – Ст. 17.

<sup>4</sup> Ачаркан В.А. Социальное обеспечение и страхование в СССР / В.А. Ачаркан, Р.М. Цивилев. – М., 1972. – URL: <http://bse.sci-lib.com/article087814.html>. – Дата доступа: 01.03.2018.

Пенсии по инвалидности назначались рабочим, служащим и членам колхозов при постоянной или длительной потере трудоспособности вследствие трудового увечья, профессионального или общего заболевания. Пенсия по инвалидности, наступившей вследствие трудового увечья или профессионального заболевания, устанавливалась независимо от продолжительности трудового стажа. Размеры пенсий определялись с учетом причины и группы инвалидности, работы, которую выполнял работник, и суммы его заработка. Вместе с тем предусматривались надбавки (в пределах максимальных размеров пенсии).

Согласно положениям Закона 1956 г. для военнослужащих и членов их семей была предусмотрена отдельная система пенсионного обеспечения. Так, для инвалидов-военнослужащих из числа лиц офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхурочной службы Вооруженных сил СССР и органов Комитета государственной безопасности СССР, а также из числа лиц рядового и начальствующего состава органов Министерства внутренних дел СССР было закреплено право выбора назначения пенсий либо по нормам, специально установленным Советом Министров СССР, либо по нормам, установленным для инвалидов из числа рабочих и служащих при условии, если после назначения пенсии по инвалидности как военнослужащему лицу проработало в качестве рабочего или служащего менее 2 лет.

Служащие в государственных органах Законом 1956 г. в самостоятельную категорию лиц не выделялись. Для отдельных категорий работников государственного аппарата продолжала действовать сложившаяся ранее система персональных пенсий, которая основывалась на системе «усиленных пенсий» первых лет Советской власти. Признание государством особых заслуг работников партийно-государственного аппарата выражалось в установлении им персональных пенсий. Эти пенсии сочетали в себе элементы специфической награды, являлись привилегией партийных и аппаратных работников и регулировались Положением о персональных пенсиях, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 14 ноября 1956 г. № 1475, а в последующем новой редакцией постановления Совета Министров СССР от 19 декабря 1977 г. № 1128 (далее – Положение о персональных пенсиях 1977 г.). Персональные пенсии назначались лицам, имеющим особые заслуги перед Советским государством в области революционной, государственной, общественной и хозяйственной деятельности или выдающиеся заслуги в области культуры, науки, техники и спорта, а в случае смерти этих лиц – членам их семей. Персональные пенсии устанавливались: союзного значения – за заслуги перед СССР; республиканского значения – за заслуги перед союзной республикой; местного значения – за заслуги местного значения. Персональные пенсии союзного, республиканского и местного значения назначались лицам, которые достигли общеустановленного пенсионного возраста, а инвалидам – независимо от возраста. Установление персональной пенсии и ее размера производилось в каждом конкретном

случае в зависимости от заслуг лица, утраты трудоспособности, материальной обеспеченности и числа иждивенцев. В отличие от ранее действующего правила, что пенсия выплачивается полностью независимо от размера заработка, в Положении о персональных пенсиях 1977 г. закреплена норма, согласно которой пенсия выплачивалась в полном размере, если суммарно пенсия и заработная плата не превышали определенной суммы. Гражданин мог быть лишен персональной пенсии в случае совершения им преступления, недостойного поведения, а также в случае обнаружения ошибочных данных, на основании которых пенсия была установлена. С 1 января 1992 г. назначение персональных пенсий было приостановлено, а назначенные ранее пересчитывались, при этом их размер не устанавливался ниже ранее выплачиваемого.

В 1977 г. была принята новая Конституция СССР, провозгласившая построение развитого социализма и общенародного государства. В соответствии со ст. 43 было закреплено право граждан СССР на материальное обеспечение в старости и в случае нетрудоспособности. Новая Конституция СССР обусловила необходимость принятия и Конституции БССР, которая была принята Верховным Советом БССР 13 апреля 1978 г. В ст. 41 Конституции БССР также было закреплено право граждан на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности. Это право гарантировалось выплатой за счет государства и колхозов пенсий по возрасту, инвалидности и т. д.<sup>1</sup>

В развитие Конституции был принят Закон СССР от 15 мая 1990 г. «О пенсионном обеспечении граждан в СССР». В Законе, как и ранее, определялось, что граждане СССР имеют право на государственное пенсионное обеспечение в старости, при инвалидности, потере кормильца и иных случаях, предусмотренных законом. Сам Закон 1990 г. был направлен на то, чтобы более полно учитывать труд как источник роста благосостояния народа и каждого гражданина, исключал уравнильный подход в пенсионном обеспечении. Установлено единство условий и норм пенсионного обеспечения рабочих, служащих, членов колхозов и других категорий трудящихся. При этом Закон 1990 г. гарантировал социальную защищенность пенсионеров, в том числе путем регулярного пересмотра размеров пенсии по мере изменения стоимости жизни и повышения эффективности экономики страны. Были введены трудовые пенсии (по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет) и социальные пенсии (лицам, не имеющим право на трудовую пенсию). Вместе с тем подробно были урегулированы условия и порядок назначения, исчисления и выплаты всех видов пенсий<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Долголева И.А. Правовое регулирование профессионального пенсионного страхования в Республике Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / И.А. Долголева. – Минск, 2012. – 166 л.

<sup>2</sup> Гуцин И.В. Право социального обеспечения [Электронный ресурс]: учеб.-метод. комп.-лекс. В 2 ч. – Ч. 1: Общая часть / И.В. Гуцин [и др.] ; под общ. ред. И.В.Гуциной. – Гродно :

28 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «О пенсионном обеспечении военнослужащих»<sup>1</sup>, который определял условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения военнослужащих Вооруженных Сил СССР, войск и органов Комитета государственной безопасности СССР, внутренних войск, железнодорожных войск и других воинских формирований, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и их семей.

Военнослужащим, лицам начальствующего и рядового состава органов внутренних дел было установлено право на пенсии за выслугу лет, по инвалидности, а их семьям – по случаю потери кормильца. Были закреплены условия назначения указанных видов пенсий, порядок определения выслуги лет, необходимой для назначения и выплаты пенсии, условия назначения, исчисления и выплаты пенсий указанному контингенту военнослужащих и лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел.

После распада СССР на основании постановления Верховного Совета Республики Беларусь от 21 декабря 1991 г. № 1328-XII «О неотложных мерах, связанных с пенсионным обеспечением граждан в Республике Беларусь»<sup>2</sup> в нашей стране продолжили действовать законы СССР «О пенсионном обеспечении граждан в СССР», «О пенсионном обеспечении военнослужащих» и постановления Верховного Совета СССР о порядке введения их в действие до принятия национального законодательства Республики Беларусь о пенсионном обеспечении.

История развития *негосударственного пенсионного страхования* имеет свои особенности в рассматриваемый период.

Поскольку основная концепция, которая развивалась в советский период, – это переход от социального страхования к государственному социальному обеспечению, то постепенно к 1959–1960 гг. был ликвидирован негосударственный сектор экономики, который был восстановлен лишь в 1987 г. В научной литературе отмечается, что полувековой перерыв в развитии негосударственного пенсионного обеспечения «... имел негативные результаты в виде законодательного вакуума, а также отсутствия квалифицированных специалистов»<sup>3</sup>.

В 1920-х гг. было создано несколько негосударственных пенсионных страховых фондов, появились государственные страховые общества и ком-

---

ГрГУ, 2011. – 418 с. – URL: [c.http://ebooks.grsu.by/soc\\_pravo\\_part1/glava7-2.htm](http://ebooks.grsu.by/soc_pravo_part1/glava7-2.htm). – Дата доступа: 10.03.2018.

<sup>1</sup> О пенсионном обеспечении военнослужащих : Закон СССР, 28 апр. 1990 г. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 23. – Ст. 414.

<sup>2</sup> О неотложных мерах, связанных с пенсионным обеспечением граждан в Республике Беларусь: постановления Верховного Совета Респ. Беларусь, 21 дек. 1991 г., № 1328-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>3</sup> Путрова О.В. История развития законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении в России. Дореволюционный и советский периоды / О.В. Путрова // Социальное и пенсионное право. – 2011. – № 2. – С. 22–26.

пани, из средств которых выплачивались денежные пособия по временной нетрудоспособности, по уходу за больным членом семьи, пенсии по инвалидности и старости, пенсии семьям рабочих и служащих при потере кормильца, пенсии за выслугу лет, пособия работающим женщинам по беременности и родам, по уходу за новорожденным, на кормление ребенка, пособия многодетным и одиноким матерям.

К 1929 г. Советская власть в законодательном порядке утвердила полное социальное обеспечение всех трудящихся, которое стало одной из гарантий ряда основных прав граждан, закрепленных в Конституции.

В 1938 г. в Советском Союзе было решено средства социального страхования включить в состав единого государственного бюджета. Действовавшие до этого в пенсионной системе страховые принципы практически исчезли, взамен было внедрено распределение средств государственного бюджета на социальные нужды по остаточному принципу. Правда, сохранялась система уплаты страховых взносов, которые позже были дифференцированы по отраслям, но это лишь создавало видимость социального страхования. Одновременно закрыты частные (негосударственные) страховые пенсионные фонды, появившиеся на Беларуси в 1920-е гг.

Негосударственное пенсионное страхование продолжило развитие с конца 1980-х гг. В целях повышения пенсионного обеспечения трудящихся и усиления заботы о материальном положении ветеранов труда было принято постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС от 20 августа 1987 г. № 976 «О введении добровольного страхования дополнительной пенсии для рабочих, служащих и колхозников» (далее – постановление Совмина СССР № 976), в соответствии с которым Министерству финансов СССР было поручено ввести с 1 января 1988 г. «новый вид добровольного личного страхования – страхование дополнительной пенсии для рабочих, служащих и колхозников (страхователи)»<sup>1</sup>. Источником для выплаты дополнительной пенсии явился страховой фонд, образуемый в равных долях за счет личных взносов страхователей и средств государственного бюджета СССР. Согласно постановлению Совмина СССР № 976 был установлен фиксированный размер дополнительной пенсии: 10, 20, 30, 40 или 50 рублей в месяц в соответствии с договором добровольного страхования. Дополнительная пенсия должна была выплачиваться гражданам пожизненно после достижения ими пенсионного возраста, по окончании срока страхования и при условии уплаты всех причитающихся по договору страховых взносов. Средства страхового фонда, образуемого за счет личных взносов страхователей, хранились в Госбанке СССР на специальном счете Госстраха СССР с начислением 3 % годовых и использованием их на пополнение страхового фонда.

---

<sup>1</sup> О введении добровольного страхования дополнительной пенсии для рабочих, служащих и колхозников : постановление Совета Министров СССР, ВЦСПС, 20 авг. 1987 г., № 976 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

Постановлением Совмина СССР № 976 были утверждены Основные условия добровольного страхования дополнительной пенсии, которые четко регламентировали условия данного вида пенсионного страхования. Так, договоры добровольного страхования дополнительной пенсии могли заключать рабочие, служащие и колхозники (страхователи): мужчины в возрасте от 25 до 65 лет и женщины – от 20 до 60 лет. Срок страхования составлял разницу между соответственно 60 годами для мужчин и 55 годами для женщин и фактическим возрастом на день заключения договора страхования. Для мужчин в возрасте 56–65 лет и для женщин – 51–60 лет срок страхования составлял 5 лет. В период действия договора страхователь мог увеличить или уменьшить размер дополнительной пенсии, при этом общий размер дополнительной пенсии не мог превышать 50 рублей в месяц. Страховые взносы устанавливались в зависимости от возраста страхователя, срока страхования и размера дополнительной пенсии и подлежали уплате, как правило, путем безналичных расчетов через бухгалтерию по месту работы страхователя.

Страхователю предоставлялось право получать дополнительную пенсию ежемесячно или ежегодно. В случае смерти страхователя до окончания срока страхования возвращались уплаченные им страховые взносы, а при наступлении смерти страхователя, получавшего дополнительную пенсию, выплачивалась разница между суммой семи годовичных пенсий и фактически выплаченной ему суммой. При этом взносы или невыплаченные суммы дополнительной пенсии выплачивались любому лицу или несколькими лицам, указанным в завещательном распоряжении страхователя. Если страхователь при заключении договора страхования (в течение срока страхования) или возникновении права на дополнительную пенсию не сделал такого завещательного распоряжения, страховые взносы или недополученная сумма пенсии выплачивались пережившему супругу, а при его отсутствии – наследникам страхователя. При наступлении смерти страхователя после получения им семи годовичных пенсий какие-либо суммы по страхованию дополнительной пенсии не выплачивались.

Страхователь был вправе в любое время до истечения срока страхования досрочно прекратить договор страхования и получить уплаченные им взносы за вычетом расходов органов госстраха по проведению этого вида страхования. По истечении срока страхования такого права у него не возникало, поскольку ему выплачивалась дополнительная пенсия. Порядок выплаты дополнительной пенсии страхователям, выехавшим за границу на постоянное жительство, определялся Министерством финансов СССР, Государственным комитетом СССР по труду и социальным вопросам применительно к условиям выплаты в аналогичных случаях государственных пенсий.

Таким образом, постановление Совмина СССР № 976 четко регулировало условия и порядок негосударственного пенсионного страхования. Однако

полагаем, что отсутствие права сторон выбирать условия такого страхования не способствовало развитию добросовестной конкуренции при предоставлении услуг по добровольному страхованию пенсии. Вместе с тем не был закреплён и соответствующий эффективный механизм по сохранению и увеличению сбережений застрахованных лиц.

Дальнейшее развитие негосударственного пенсионного страхования осуществлялось с принятием постановления Совета Министров СССР и ВЦСПС от 28 декабря 1988 г. № 1464 «О совершенствовании условий добровольного страхования дополнительной пенсии для рабочих, служащих и колхозников», в соответствии с которым увеличен период заключения договоров для мужчин и женщин, установлено право заключения на общих основаниях договоров страхования дополнительной пенсии женщинам, воспитывающим двух или более детей в возрасте до 16 лет и в связи с этим не работающим, а также закреплена пожизненная выплата гражданам дополнительной пенсии после достижения ими пенсионного возраста по окончании срока страхования и при условии уплаты всех причитающихся по договору страхования страховых взносов<sup>1</sup>.

С принятием нового Закона 1990 г. право на негосударственное пенсионное страхование граждан закреплялось на законодательном уровне. Так, согласно ст. 9 указанного Закона было установлено: «Наряду с государственным пенсионным обеспечением из Пенсионного фонда СССР трудящиеся имеют право заключать договоры добровольного страхования дополнительной пенсии. Источником для выплаты дополнительной пенсии в системе Госстраха СССР является страховой фонд, состоящий на 50 % из личных взносов трудящихся и на 50 % из средств Государственного бюджета СССР. Предприятия и организации по решению администрации и профсоюзного комитета, если это предусмотрено коллективным договором (соглашением), а также колхозы и другие кооперативы по решению общего собрания могут возмещать работникам за счёт собственных средств, предназначенных для оплаты труда, полностью или частично взносы, уплаченные ими по договорам добровольного страхования дополнительной пенсии»<sup>2</sup>.

Провозглашенная в конце 1980-х гг. в СССР перестройка вызвала изменения в организации и финансировании социального страхования. Были приняты нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы организации Пенсионного фонда СССР и совершенствования порядка финансирования расходов на социальное страхование и социальное обеспечение<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> О совершенствовании условий добровольного страхования дополнительной пенсии для рабочих, служащих и колхозников : постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС, 28 дек. 1988 г., № 1464 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

<sup>2</sup> О пенсионном обеспечении граждан в СССР : Закон СССР, 15 мая 1990 г. // Ведомости Съезда народ. депутатов СССР и Верхов. Совета СССР. – 1990. – № 23. – Ст. 416.

<sup>3</sup> Об организации пенсионного Фонда СССР : постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС, 15 авг. 1990 г., № 818 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М.,

На основании всесоюзных положений в БССР образован Фонд социального страхования Белорусской ССР<sup>1</sup>. В 1991 г. в Республике Беларусь организована работа Пенсионного фонда Республики Беларусь<sup>2</sup>.

В целях совершенствования системы финансирования государственного социального страхования на базе Пенсионного фонда Республики Беларусь и Фонда социального страхования (последний находился в структуре Совета Федерации профсоюзов Беларуси) был образован Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь как орган государственного управления финансами социального страхования, подчиняющийся Совету Министров Республики Беларусь. В 1994 г. Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь был реорганизован путем его присоединения к Министерству социальной защиты Республики Беларусь с правом юридического лица, а в 2001 г. преобразован в Фонд социальной защиты населения (далее – ФСЗН).

#### **I.IV Развитие пенсионного законодательства в Республике Беларусь (с 1991 г. по настоящее время)**

С провозглашением полного государственного суверенитета<sup>3</sup> в Республике Беларусь начался новый этап развития страны, становление и развитие собственной национальной правовой системы, в том числе законодательства о пенсионном обеспечении. Отмечается, что получило развитие законодательство о государственном пенсионном обеспечении и страховании, а также о негосударственном (дополнительном) пенсионном страховании.

Первыми шагами по совершенствованию системы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь стала разработка и принятие национального

---

2017; О совершенствовании порядка финансирования расходов на социальное страхование и социальное обеспечение : постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС, 15 авг. 1990 г., № 827 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

<sup>1</sup> Об образовании Фонда социального страхования Белорусской ССР : постановление Совета Министров Белорусской ССР и Федерации профсоюзов Белоруссии, 20 дек. 1990 г., № 327 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Об организации Пенсионного Фонда Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 дек. 1991 г., № 481 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; Вопросы Пенсионного фонда Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 13 мая 1992 г., № 278 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>3</sup> О государственном суверенитете Республики Беларусь : Декларация Верховного Совета Респ. Беларусь, 27 июля 1990 г., № 193-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О придании статуса конституционного закона Декларации Верховного Совета Республики Беларусь о государственном суверенитете Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 25 авг. 1991 г., № 1017-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.



пенсионного законодательства в области государственного пенсионного обеспечения и страхования. Как отмечалось ранее, до вступления его в силу на территории республики действовали законы СССР от 15 мая 1990 г. «О пенсионном обеспечении граждан в СССР», от 28 апреля 1990 г. «О пенсионном обеспечении военнослужащих» и постановление Верховного Совета СССР о порядке введения их в действие в части, не противоречащей Постановлению Верховного Совета Республики Беларусь от 21 декабря 1991 г. № 1328-XII «О неотложных мерах, связанных с пенсионным обеспечением граждан в Республике Беларусь»<sup>1</sup>. Постановлением предусматривались особенности исчисления размеров пенсий (надбавки, доплаты, повышения, индексация), упразднен институт персональных пенсий, установлен тариф страхового взноса на пенсионное страхование. Вместе с тем были закреплены особенности пенсионного обеспечения отдельных категорий работников производственного объединения «Белорускалий».

Важно отметить, что становление национального пенсионного законодательства в начале 1990-х гг. осуществлялось в условиях социально-экономического кризиса, вызванного переворотом в формах собственности и распадом Советского Союза. Отсутствие должной социальной ориентации государственной экономической политики, недооценка роли социальной составляющей как важнейшего фактора переходной экономики привели к возрастанию социальной напряженности в обществе<sup>2</sup>.

В 1991–1992 гг. на всем постсоветском пространстве отмечается снижение эффективности государственной системы пенсионного обеспечения, которая обусловлена высокими темпами инфляции, недостаточным вниманием к экономической сущности пенсий, отсутствием мер по совершенствованию механизма и условий предоставления пенсий, укреплению их связи с трудовым вкладом работников. Все это повлияло на уровень жизни пенсионеров по сравнению трудоспособным населением. Так, «... более 80 % пенсионеров получали пенсию в размере от 1 до 1,6 минимальной заработной платы (причем размер пенсии зависел только от стажа работы)»<sup>3</sup>.

Таким образом, неэффективность существовавшей пенсионной системы, низкий уровень жизни пенсионеров, возрастающая социальная напряженность в обществе обусловили важность разработки и принятия нового пенсионного законодательства.

17 апреля 1992 г. принят Закон Республики Беларусь «О пенсионном

---

<sup>1</sup> О неотложных мерах, связанных с пенсионным обеспечением граждан в Республике Беларусь : Верховный Совет Респ. Беларусь, 21 дек. 1991 г., № 1328-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Шумский Н.Н. Содружество Независимых Государств: проблемы и перспективы развития / Л.В. Козловская (научн. ред.) – Минск : УП «Технопринт», 2001. – С. 146.

<sup>3</sup> Ковалевская К.В. Социальная политика в период реформирования экономики / О.А. Карякина, К.В. Ковалевская // Социальная сфера: проблемы и пути их решения : сб. науч. тр. – Минск : НИЗИ Мин-ва экономики Респ. Беларусь, 1996. – С. 22.

обеспечении»<sup>1</sup> (далее – Закон о пенсионном обеспечении), который стал первым законодательным актом в области пенсионного обеспечения граждан Беларуси, провозгласивший ориентацию на внедрение страховых принципов пенсионного обеспечения с единым органом государственного управления средствами государственного социального страхования – Фондом социальной защиты населения. Новый пенсионный Закон, вступивший в силу с 1 января 1993 г., предусмотрел такой важный механизм, как регулярное индексирование пенсий, который основан на корректировке размера пенсии в соответствии с индивидуальным коэффициентом работника и с учетом роста заработной платы рабочих и служащих в республике.

В целях введения в действие указанного Закона были приняты переходные положения о размерах пенсий гражданам, которым назначена пенсия до принятия Закона о пенсионном обеспечении (в том числе закреплено право на перерасчет пенсии по новому законодательству), особенностях учета стажа работы, полученного до 1992 г., и другие положения<sup>2</sup>. Вместе с тем установлен размер обязательных страховых взносов на государственное пенсионное страхование, порядок представления и оформления документов для назначения пенсий, расширен перечень оснований для досрочного выхода на пенсию, в том числе путем пересмотра списков № 1 и № 2.

Следует отметить, что пенсия по возрасту в связи с особыми условиями труда назначалась на 5–10 лет ранее достижения общеустановленного пенсионного возраста за работу с особыми условиями труда по спискам № 1 и № 2 производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на пенсию за работу с особыми условиями труда, утвержденным в 1992 г., позже – в 1995 г.<sup>3</sup> В целях рационализации подходов к вопросу пенсионного обеспечения за работу с особыми условиями труда приняты нормативные правовые акты о проведении аттестации рабочих мест по условиям труда для установления права на пенсию по указанным спискам<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> О пенсионном обеспечении : Закон Респ. Беларусь, 17 апр. 1992 г., № 1596-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> О порядке введения в действие Закона Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении» : Закон Респ. Беларусь 17 апр.1992 г., № 1597-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>3</sup> Об утверждении Списков производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на пенсию за работу с особыми условиями труда : постановление Каб. Министров Респ. Беларусь, 2 авг. 1995 г., № 408 : в ред. постановления Каб. Министров Респ. Беларусь от 20.10.2003 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; Об утверждении Списков производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на пенсию за работу с особыми условиями труда : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 24 дек. 1992 г., № 772 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>4</sup> Об утверждении Порядка аттестации рабочих мест по условиям труда : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 2 марта 1993 г., № 118 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; Об утверж-

Помимо названных выше мер отмечается развитие пенсионного обеспечения военнослужащих и лиц, приравненных к ним в пенсионных правах<sup>1</sup>, государственных служащих<sup>2</sup>, лиц, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС<sup>3</sup>, а также закреплены особенности пенсионного и материального обеспечения некоторых категорий граждан за особые заслуги перед республикой<sup>4</sup>. В частности, развивались и конкретизировались условия назначения и выплаты данных видов пенсий, изменены подходы к установлению размеров пенсий, стажа работы.

Несмотря на принятые меры по совершенствованию пенсионной системы, изменение подходов к назначению и выплате различных видов пенсий, ряд негативных факторов обусловили необходимость изменения существующей пенсионной системы. С учетом демографических проблем и неэффективности

---

дении Порядка проведения аттестации рабочих мест по условиям труда : постановление Каб. Министров Респ. Беларусь, 2 авг. 1995 г., № 409 : в ред. постановления Каб. Министров Респ. Беларусь от 28.02.2002 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>1</sup> О пенсионном обеспечении военнослужащих : Постановление Верховного Совета Респ. Беларусь, 24 апр. 1992 г., № 1631-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, Следственного комитета Республики Беларусь, Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям и органов финансовых расследований : Закон Респ. Беларусь, 17 дек. 1992 г., № 2050-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О введении в действие Закона Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел» : постановление Верховного Совета Респ. Беларусь, 17 дек. 1992 г., № 2051-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Об основах службы в государственном аппарате : Закон Респ. Беларусь, 23 нояб. 1993 г., № 2581-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; Об утверждении Положения о порядке исчисления стажа работы в качестве служащего государственного аппарата : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 28 апр. 1994 г., № 293 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; Об утверждении Положения о порядке и условиях исчисления стажа государственной службы : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 13 мая 1997 г., № 471 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О государственной службе в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 14 июня 2003 г., № 204-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>3</sup> О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС : Закон Респ. Беларусь, 22 фев. 1991 г., № 634-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий : Закон Респ. Беларусь, 06 янв. 2009 г., № 9-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>4</sup> О порядке пенсионного и иного материального обеспечения некоторых категорий граждан за их особые заслуги перед республикой : постановление Президиума Верховного Совета Респ. Беларусь, 16 фев., 1993 г., № 2212-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

распределительной пенсионной системы льготное пенсионное обеспечение, не отвечающее принципам страхования, стало оказывать значительную финансовую нагрузку на пенсионную систему, поскольку финансирование досрочных пенсий осуществлялось за счет средств государственного социального страхования.

Основной целью предоставления досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда являлась компенсация ранней утраты профессиональной трудоспособности в связи с занятостью в таких условиях. Однако в силу ряда причин данная пенсия стала для работников стимулом получения дополнительного дохода в виде такой пенсии и повышенной заработной платы в связи с занятостью в особых условиях труда. Вместе с тем проверки, проведенные органами Госэкспертизы условий труда, показали, что на многих предприятиях некачественно проводится аттестация рабочих мест, не ведется учет времени занятости работников во вредных условиях труда, характер работы не соответствует наименованию профессии согласно Единому тарифно-квалификационному справочнику работ и профессий рабочих (ЕТКС).

Наряду с указанными проблемами льготного пенсионного обеспечения определенные трудности возникли с механизмом финансирования пенсий. Так, при возрастающем числе получателей пенсий (к концу 1996 г. оно достигло 26 % всего населения) численность занятых в экономике постоянно уменьшается. За период с 1990 по 1996 г. численность пенсионеров увеличилась на 12,4 %, а численность занятых в экономике уменьшилась на 17,8 %. Соотношение численности занятых в экономике к численности пенсионеров за этот же период уменьшилось с 2,2:1 до 1,6:1.

Основным демографическим фактором, оказывающим негативное влияние на устойчивость пенсионной системы, является процесс старения населения, то есть уменьшается численность работников, которые обслуживают пенсионные обязательства государства, при этом возрастает экономическая нагрузка на трудоспособное население. Таким образом, неблагоприятная демографическая ситуация в стране повысила значимость проблемы, связанной с состоянием системы пенсионного обеспечения. Еще с начала 1990-х гг. демографическое развитие Республики Беларусь вступило в период острейшего кризиса, охватившего все основные показатели, которые были усилены негативным воздействием на население социально-экономического кризиса в стране, падением уровня жизни значительной части населения.

Упреждая негативные последствия демографической ситуации, необходимо было принимать меры по реформированию системы пенсионного обеспечения, учитывая накопленный отечественный и зарубежный опыт, чтобы обеспечить приемлемый уровень жизни нетрудоспособных граждан.

В 1997 г. была разработана и утверждена Концепция<sup>1</sup>, которая стала

---

<sup>1</sup> О Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь и

важным шагом на пути решения проявившихся проблем и включила в себя ряд положений, заимствованных из мирового опыта и предусматривающих меры по вовлечению граждан в финансирование пенсионной системы. Мероприятия Концепции направлены на повышение финансовой стабильности пенсионной системы на краткосрочную и долгосрочную перспективы.

Первыми мерами по реализации Концепции было внедрение персонализированного учета с целью создания единой информационной базы о застрахованных лицах. Данная система предполагает открытие на каждое застрахованное лицо в ФСЗН индивидуального лицевого счета, который содержит сведения о стаже работы, страховом стаже, профессиональном стаже, суммах выплат застрахованному лицу или о его доходе за каждый месяц страхового стажа, размере и суммах обязательных страховых взносов за каждый месяц и т. д.

В целях реализации Концепции был принят и ряд иных мер. В частности, установлены отдельные тарифы обязательных страховых взносов на пенсионное и иные виды социального страхования; расширен круг лиц, подлежащих обязательному социальному и пенсионному страхованию (индивидуальные предприниматели; граждане, работающие по гражданско-правовым договорам; лица, осужденные к лишению свободы, привлекаемые организациями к выполнению оплачиваемых работ; частные нотариусы; физические лица, осуществляющие ремесленную деятельность по заявительному принципу, и др.); возникновение права на трудовую пенсию увязано с уплатой обязательных страховых взносов не менее 5 лет. В последние годы требования к продолжительности уплаты страховых взносов изменились: с 1 января 2014 г. – до 10 лет, а в 2015 г. предусмотрено постепенное повышение данного периода ежегодно на 6 месяцев с 15 лет до 20 лет (к 2025 г.).

В связи с неэффективностью в современных демографических условиях распределительной пенсионной системы, основанной на принципе социальной солидарности и обеспечивающей выполнение обязательств государства перед пенсионерами за счет трудоспособного населения, Концепцией в том числе предусматривалась реформа системы льготного пенсионного обеспечения в дополнительную профессиональную пенсионную систему, финансируемую за счет обязательных дополнительных страховых взносов нанимателей. В частности, обозначено поэтапное проведение реформы пенсионного обеспечения по условиям труда в течение 15–20 лет; создание альтернативных надежных механизмов социальной защиты работников в производствах с высоким уровнем профессионального риска; увеличение доли возмещения нанимателями пенсионных расходов на досрочные пенсии, имея в виду создание такого экономического механизма, который в

конечном итоге позволит переводить предоставление пенсионных льгот по условиям труда в дополнительные профессиональные пенсионные системы, предусматривающие компенсацию за особые условия труда и устанавливающие ответственность нанимателей за создание неблагоприятной производственной среды путем уплаты ими дополнительных страховых взносов на профессиональное пенсионное страхование (далее – ППС). Исходя из положений Концепции, в данную систему должны быть переведены досрочные пенсии по возрасту в связи с особыми условиями труда. Однако по результатам проведенной реформы в ППС были включены также пенсии за выслугу лет отдельным категориям работников.

В 2005 г. были приняты новые списки № 1 и № 2<sup>1</sup>, в которых были переименованы отдельные виды должностей, работ, профессий в соответствии с ЕТКС, ЕКСД, ОКРБ 006–2009; в 2008 г. для нанимателей была установлена обязанность до 31 декабря 2008 г. провести в соответствии с законодательством аттестацию рабочих мест по условиям труда<sup>2</sup>. При этом с целью совершенствования механизма проведения аттестации рабочих мест по условиям труда в 2008 г. были введены новые критерии и показатели оценки условий труда посредством определения итоговой, комплексной оценки всех факторов условий труда в соответствии с требованиями СанПиН 13–2–2007 «Гигиеническая классификация условий труда»<sup>3</sup> и отнесения их к определенному классу вредности или опасности. Порядок предоставления льготных пенсий в связи с особыми условиями труда по результатам аттестации изменен не был.

По результатам аттестации, если работник не включен в круг лиц, имеющих право на профессиональную пенсию и при этом условия труда не отвечают соответствующим санитарным нормам, правилам и гигиеническим нормативам, он имеет право на иные виды компенсаций за работу с вредными и (или) опасными условиями труда (сокращенную продолжительность рабочего времени и (или) дополнительный отпуск за работу с вредными и (или) опасными условиями труда), предусмотренные ст. 113 и 157 ТК<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> О Списках производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на пенсию по возрасту за работу с особыми условиями труда : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 25 мая 2005 г., № 536 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 01.03.2007 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> О внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 20 июля 2007 г., № 272-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>3</sup> Гигиенические требования к видеодисплейным терминалам, электронно-вычислительным машинам и организации работы : санитар. правила и нормы СанПиН 9-131 РБ 2000 // Гигиена труда : сб. норматив. док. / Респ. центр гигиены, эпидемиологии и обществ. здоровья ; [сост. А.В. Ракевич]. – Минск, 2008. – Вып. 1. – С. 20–55.

<sup>4</sup> Трудовой кодекс Республики Беларусь : Кодекс Респ. Беларусь 26 июля 1999 г., № 296-3 : принят Палатой представителей 8 июня 1999 г. : одобрен Советом Респ. 30 июня 1999 г. //

Введение профессионального пенсионного страхования было осуществлено с 1 января 2009 г. Законом Республики Беларусь «О профессиональном пенсионном страховании» (далее – Закон о ППС<sup>1</sup>). В профессиональные пенсии были переведены пенсии по возрасту за работу с особыми условиями труда, на подземных и открытых горных работах, а также пенсии за выслугу лет некоторым категориям медицинских, педагогических работников, спортсменам, занимающимся профессиональным спортом, отдельным категориям артистов театров и других театрально-зрелищных организаций, работникам авиации и летно-испытательного состава.

Для реализации указанного вида пенсионного страхования был принят ряд нормативных правовых актов, регулирующих вопросы исчисления профессионального стажа, выплаты дополнительной и досрочной профессиональной пенсии, а также утвердивших различные списки и перечни для целей профессионального пенсионного страхования. Вместе с тем отдельные условия назначения профессиональных пенсий (в том числе требования к стажу и возрасту) были заимствованы из прежней системы пенсионного обеспечения в связи с особыми условиями труда и за выслугу лет.

В дальнейшем приняты также иные меры по оптимизации пенсионных расходов: повышение размера пенсии на 6, 8, 10 и 12 % заработка соответственно за каждый полный первый, второй, третий и четвертый годы работы, а также на 14 % такого заработка – за полный пятый и каждый последующий год работы при условии отказа от получения трудовой пенсии работающим пенсионером.

Одним из актуальных вопросов по совершенствованию пенсионной системы является повышение пенсионного возраста. Первые меры коснулись повышения возраста для обращения за социальной пенсией на 5 лет: до 60 для женщин и 65 лет для мужчин. С учетом статистических данных средней продолжительности жизни населения (в 2015 г. мужчин – 68,6, женщин – 78,9), а также социально-демографических проблем в Республике Беларусь закреплён механизм постепенного повышения возраста выхода на пенсию для всех категорий граждан. Так, с 1 января 2017 г. предусмотрено ежегодное повышение на 6 месяцев общеустановленного пенсионного возраста до достижения мужчинами 63 лет, женщинами – 58 лет; аналогичное постепенное увеличение возраста, дающего право на льготные трудовые пенсии, пенсии за выслугу лет государственным служащим, ежемесячное денежное содержание отдельным категориям государственных служащих (на 3 года в общей сложности); соразмерное общегражданскому посте-

---

КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>1</sup> О профессиональном пенсионном страховании : Закон Респ. Беларусь, 5 янв. 2008 г., № 322-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

пенное повышение предельного возраста состояния на военной службе военнослужащих.

*Добровольное (негосударственное) пенсионное страхование* получило развитие лишь в 1997 г., когда было принято постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 апреля 1997 г. № 273 «О некоторых вопросах добровольного и дополнительного социального страхования граждан»<sup>1</sup>, в соответствии с которым установлено, что: сбор, накопление и выплату денежных средств в целях добровольного и дополнительного социального страхования граждан на территории Республики Беларусь осуществляют только страховые организации в соответствии с законодательством; размер ежемесячных страховых взносов предприятия за одного работника по договорам страхования дополнительных пенсий составляет одну базовую величину; общая сумма страховых взносов по добровольному страхованию дополнительных пенсий, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг) по договорам добровольного страхования жизни, не может превышать 8 % расходов на оплату труда.

Следующим шагом развития рассматриваемого вида страхования можно считать принятие ряда программ по совершенствованию данного уровня пенсионной системы<sup>2</sup>. И только в 2006 г. был принят Указ Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 530 «О страховой деятельности», действующий до настоящего времени с изменениями и дополнениями, который, в частности, закрепил право на добровольное пенсионное страхование дополнительной пенсии. Данный вид страхования организуется в соответствии с правилами, утвержденными страховщиком либо объединением страховщиков и согласованными с Министерством финансов Республики Беларусь.

Следует обратить внимание, что данный вид пенсионного страхования в законодательстве Республики Беларусь именуется как «добровольное страхование дополнительной пенсии». Такой термин применялся в советский

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах добровольного и дополнительного социального страхования граждан : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 2 апр. 1997 г., № 273 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> О Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 27 марта 1997 г., № 255 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О Государственной программе развития страхового дела в Республике Беларусь на 2001–2005 годы : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 28 сент. 2001 г., № 1432 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О Республиканской программе развития страховой деятельности в Республике Беларусь на 2006–2010 годы : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 дек. 2006 г., № 1749 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О Республиканской программе развития страховой деятельности на 2011–2015 годы : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 мая 2011 г., № 631 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.



период и был закреплён в национальном законодательстве современного периода.

Таким образом, действующая в Республике Беларусь система пенсионного обеспечения и пенсионного страхования сложилась в результате длительного процесса ее становления еще в досоветский, советский и современный периоды. Ретроспективный анализ пенсионного обеспечения позволяет обосновать причины закрепления ряда условий назначения пенсий, которые явились результатом принятых мер на соответствующем этапе развития пенсионного законодательства.

В настоящее время с учетом тенденций и процессов в стране, которые негативно влияют на национальную пенсионную систему, следует выработать новый подход в организации пенсионного обеспечения и пенсионного страхования, в том числе целесообразно пересмотреть условия назначения пенсий отдельным категориям граждан в связи с усилением страховых принципов социальной защиты в Республике Беларусь.

## **Раздел II СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

### **II.1 Стаж в праве социального обеспечения Республики Беларусь: некоторые проблемы теории и практики**

**С**таж – правовая категория, юридический факт, с наличием которого законодатель связывает возникновение и изменение отношений по материальному обеспечению граждан. Прежде всего стаж играет важную роль в пенсионном обеспечении.

В нормативных правовых актах не содержится легального определения стажа. Как верно заметил А. Нашиц, «определение понятий, которыми оперирует право, – это условие эффективности его норм»<sup>1</sup>, то есть легальное определение понятий способствует правильному пониманию и применению нормативных правовых актов, а значит, улучшает качество и весь механизм правового регулирования.

В законодательстве Республики Беларусь для обозначения рассматриваемой правовой категории в качестве синонимов используются такие термины, как «трудовой стаж», «стаж работы». По мнению Е.Н. Доброхотовой, М.В. Филипповой, М.А. Янтураевой, правильнее было бы говорить о стаже общественно полезной деятельности, а не о трудовом стаже или стаже работы, так как на определенных законом условиях в него включается не только оплачиваемая трудовая деятельность, но и время выполнения иных социально значимых функций, в том числе вытекающих из семейно-родственных отношений, а также периоды, когда по особым причинам гражданин вообще не работал<sup>2</sup>. С этим мнением нельзя согласиться, ибо помимо оплачиваемой трудовой деятельности в стаж работы засчитываются некоторые периоды, которые к общественно полезной деятельности отнести нельзя. Это периоды лишения свободы в случаях необоснованного привлечения к уголовной ответственности; пребывания в местах лишения свободы сверх срока, назначенного при пересмотре дела, и т. д. На наш взгляд, одинаковые по содержанию термины «трудовой стаж» и «стаж работы» в законодательстве следует заменить термином «стаж», ибо стаж работы – это один из его видов. Для обеспечения внутрисистемного единства норм в праве социального обеспечения необходимо использовать родовые понятия, одним из которых является стаж.

---

<sup>1</sup> Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника : перевод с румынского / А. Нашиц ; под ред.: Д.А. Керимов (послел.), А.В. Мицкевич; пер.: И. Фодор. – М. : Прогресс, 1974. – С. 194.

<sup>2</sup> Доброхотова Е.Н. Советское право социального обеспечения : учеб. пособие / Е.Н. Доброхотова, М.В. Филиппова, М.А. Янтураева – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 1992. – С. 64.

Стаж как правовая категория используется не только в праве социального обеспечения, но также в трудовом и административном праве. Функциональное назначение стажа в смежных с правом социального обеспечения отраслях права различное. Нормы иных отраслей права не должны влиять на порядок исчисления и подтверждения стажа. По этой причине законодательное закрепление категории «стаж» позволит решить проблему, связанную с отождествлением его функционального назначения в смежных с правом социального обеспечения отраслях права.

В нормативных правовых актах предусмотрены следующие виды стажа: стаж работы, специальный стаж, выслуга лет, страховой стаж и профессиональный. Каждый из вышеперечисленных видов стажа имеет разное содержание и юридическое значение.

Стаж является юридическим фактом, который требует специального установления. Установление стажа – это особая процедура, заключающаяся в исчислении его по определенным предусмотренным в законодательстве правилам. Допустимость доказательств зависит от вида стажа, исчисляемого для назначения пенсии.

**Стаж работы** имеет большое значение в пенсионном обеспечении граждан. Во-первых, он является юридическим фактом, который при наличии страхового стажа установленной законом продолжительности и достижении пенсионного возраста определяет право на трудовую пенсию по возрасту, в том числе при неполном стаже работы. Во-вторых, он является правообразующим фактом при назначении трудовых пенсий по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, а также профессиональных пенсий. В-третьих, длительность стажа работы влияет на размер трудовой пенсии.

За последние годы содержание стажа работы сузилось. В него не включаются многие виды общественно полезной деятельности и другие периоды, которые включались в стаж работы на момент принятия Закона о пенсионном обеспечении. Так, в стаж работы не засчитывается период проживания жен лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы с мужьями в местностях, где отсутствовала возможность их трудоустройства, а также период проживания за границей жен (мужей) работников государственных учреждений Беларусь, находящихся за границей, и ряд других периодов.

Продолжительность стажа работы складывается из трех периодов:

- трудовой деятельности;
- общественно полезной деятельности;
- иных периодов.

Законодатель предусматривает несколько видов *трудовой деятельности*, которые засчитываются в стаж работы:

- любая работа по трудовому договору (контракту), независимо от

того, является она временной либо постоянной, выполняется на дому либо в организации;

- иная работа, выполняемая не по трудовому договору, но при условии, что лицо, ее выполняющее, подлежит государственному социальному страхованию. Эта работа в качестве частных нотариусов, адвокатов, а также индивидуальных предпринимателей и лиц, работающих по гражданско-правовым договорам, предметом которых являются оказание услуг, выполнение работ и создание объектов интеллектуальной собственности у юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и частных нотариусов.

В стаж работы включаются также следующие *виды общественно полезной деятельности*:

- военная и иная приравненная к ней служба: в органах внутренних дел, Следственном комитете Республики Беларусь, Государственном комитете судебных экспертиз Республики Беларусь, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям и органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, в органах государственной безопасности, в службе безопасности Президента Республики Беларусь, а также служба в Вооруженных Силах, органах государственной безопасности и органах внутренних дел бывшего СССР;

- подготовка к профессиональной деятельности – период обучения в учреждениях образования в дневной форме получения образования;

- время ухода, осуществляемого трудоспособным лицом за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет, престарелым, достигшим 80-летнего возраста, нуждающимся по заключению МРЭК либо государственной организации здравоохранения в постоянном уходе. Под трудоспособным лицом понимается лицо, достигшее 16 лет и не старше возраста, дающего право на социальную пенсию (мужчины – 65 лет, женщины – 60 лет). Согласно п. «д» ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении период ухода засчитывается в стаж при условии, что лицо, осуществляющее уход, не работает, не занимается предпринимательской деятельностью, не обучается в учреждениях образования в дневной форме получения образования, не получает пенсию, пособие по безработице, а также ежемесячную страховую выплату либо ежемесячное денежное содержание;

- время ухода за ребенком в возрасте до 18 лет, зараженного вирусом иммунодефицита человека или больным СПИДом;

- период отпуска по уходу за ребенком и уходом за детьми, но не более чем до достижения каждым ребенком возраста трех лет в пределах девяти лет в общей сложности.

Кроме того, в стаж работы засчитываются также *иные периоды*, которые к общественно полезной деятельности не относятся, а именно:

- пребывание на спецпоселении граждан, достигших 12-летнего воз-

раста, необоснованно высланных в период репрессий за пределы республики в административном порядке и впоследствии реабилитированных;

- получение пособия по безработице, но не более шести месяцев в общей сложности;

- пребывание в местах лишения свободы сверх срока, назначенного при пересмотре дела;

- время содержания под стражей, отбывтия наказания в виде ареста, лишения свободы и ссылки в случае необоснованного привлечения к уголовной ответственности и впоследствии реабилитированных;

- время нахождения на инвалидности I и II группы, связанной с исполнением обязанностей военной службы, службы в органах внутренних дел, Следственном комитете Республики Беларусь, Государственном комитете судебных экспертиз Республики Беларусь, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям и органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь;

- период получения ежемесячного государственного пособия лицами в связи с временным отстранением их от должности по требованию органа, ведущего уголовный процесс, уголовное преследование против которых прекращено по основаниям, предусмотренным п. 1, 2, 8–10 ч. 1 ст. 29 и ч. 2 ст. 250 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь, либо которые оправданы судом.

Таким образом, **стаж работы** – это суммарная продолжительность трудовой, иной общественно полезной деятельности и других периодов, указанных в законе (независимо от количества и продолжительности перерывов, причин увольнения и характера работы).

Для возникновения права на трудовую пенсию по возрасту на общих основаниях необходим стаж работы: у мужчин – 25 лет, у женщин – 20 лет. Иные требования установлены к стажу работы при назначении досрочных пенсий по возрасту на льготных основаниях. Для возникновения права на трудовую пенсию по инвалидности помимо иных условий, установленных законом, необходим стаж работы ко времени наступления инвалидности, а при назначении трудовой пенсии по случаю потери кормильца – стаж работы ко дню смерти кормильца.

Как правило, трудовая, иная общественно полезная деятельность и другие периоды, засчитываемые в стаж работы, подсчитываются по их фактической продолжительности, то есть год – за год, месяц – за месяц, день – за день.

В некоторых случаях законодатель предусматривает льготное исчисление стажа работы для назначения трудовой пенсии. Согласно ст. 52 Закона о пенсионном обеспечении это работа в лепрозориях, противочумных и инфекционных учреждениях по лечению лиц, зараженных вирусом иммунодефицита человека или больных СПИДом (в двойном размере); военная служба в составе действующей армии в период боевых действий, в том

числе при выполнении интернационального долга (в порядке, установленном для исчисления сроков этой службы при назначении пенсий за выслугу лет военнослужащим); пребывание на спецпоселении граждан, достигших 12-летнего возраста, необоснованно высланных в период репрессий за пределы республики в административном порядке и впоследствии реабилитированных (в двойном размере); время содержания под стражей, отбывания наказания в виде ареста, лишения свободы и ссылки в случае необоснованного привлечения к уголовной ответственности (в тройном размере); работа лиц из числа вольнонаемного состава в воинских частях действующей армии в период боевых действий (в двойном размере). Работа на водном транспорте, если работник проработал полный навигационный период, считается за год работы.

Одной из гарантий для работников, занятых на сезонных работах, указанных в перечне, который утвержден постановлением Министерства труда Республики Беларусь от 14 апреля 2000 г. № 56 (в частности, к ним отнесены лесокультурные, лесозащитные, противопожарные и иные работы), является льготное исчисление стажа работы.

Лицам, проработавшим полный сезон, время этой работы засчитывается в стаж работы за год работы. Если полный сезон не проработан (независимо от причины), то время работы в льготном порядке не исчисляется. По фактической продолжительности засчитываются в стаж работы сезонные работы, не предусмотренные перечнем.

Если среднемесячный фактический заработок лица оказался ниже минимальной заработной платы, этот период работы исчисляется с применением поправочного коэффициента, который рассчитывается путем деления среднемесячного фактического заработка (дохода) лица на среднеарифметическую величину минимальной заработной платы за соответствующий период уплаты обязательных страховых взносов (ч. 1 ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении).

Принципиальное значение для правоприменительной практики имеет вопрос об исчислении стажа работы, если совпадает несколько периодов. Например, в период обучения на дневном отделении в высшем учебном заведении студентка работала гардеробщицей в театре. Согласно п. 48 Положения о порядке подтверждения и исчисления стажа работы для назначения пенсий, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 декабря 1992 г. № 777 (далее – Положение от 24.12.1992) периоды, указанные в ч. 2 ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении, учитываются при исчислении стажа для назначения пенсии при условии, что они не совпадают с периодом работы и иной деятельности с уплатой обязательных страховых взносов в бюджет фонда. Следовательно, в нашем примере в стаж работы будет зачтена только работа в качестве гардеробщицы.

Часть 4 ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении предусматривает,

что работа и иные периоды, указанные в этой статье, после достижения общеустановленного пенсионного возраста, а также после назначения пенсии по возрасту либо пенсии за выслугу лет засчитываются в стаж работы, если пенсионер не получал пенсию за эти периоды. Такое решение нельзя считать юридически безупречным, ибо это противоречит ч. 1 ст. 51 вышеуказанного Закона, предусматривающего, что в стаж работы засчитывается период работы, предпринимательской, творческой и иной деятельности при условии, что в течение этих периодов производилась уплата обязательных страховых взносов в соответствии с законодательством о государственном социальном страховании.

**Специальный стаж** – это суммарная (общая) продолжительность работы в определенных условиях труда (тяжелых, вредных), на определенных должностях, на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и других периодов, с которыми законодательство связывает особые правовые последствия.

С учетом специального стажа устанавливаются досрочные трудовые пенсии по возрасту. В специальный стаж включается работа, указанная в ст. 12 и 13 Закона о пенсионном обеспечении. К видам работ, засчитываемых в специальный стаж, относятся подземная работа, работа в особо вредных и особо тяжелых условиях труда, работа в качестве водителей городского пассажирского транспорта и отдельных пригородных маршрутов, по условиям труда приравненных к городским перевозкам, а также трактористов-машинистов, непосредственно занятых в производстве сельскохозяйственной продукции в колхозах, совхозах и других предприятиях сельского хозяйства, и т. д. Некоторые виды работ, засчитываемые в специальный стаж, предусмотрены в списках, утвержденных Правительством.

На территории Республики Беларусь с 1 октября 1956 г. по 31 декабря 1991 г. действовали списки № 1 и № 2, утвержденные постановлением Совета Министров СССР от 22 августа 1956 г. № 1173; с 1 января 1992 г. по 31 декабря 1992 г. – списки № 1 и № 2, утвержденные постановлением Кабинета Министров СССР от 26 января 1991 г. № 10; с 1 января 1993 г. по 2 августа 1995 г. – списки № 1 и № 2, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 декабря 1992 г. № 172; со 2 августа 1995 г. по 1 июля 2005 г. – списки № 1 и № 2, утвержденные постановлением Кабинета Министров Республики Беларусь от 2 августа 1995 г. № 408. Постановление Совета Министров 25 мая 2005 г. № 536 «О списках производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на пенсию по возрасту за работу с особыми условиями труда», которое вступило в силу с 1 июля 2005 г., с изменениями и дополнениями действует в настоящее время.

Списки № 1 и № 2 применяются к работникам организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности. Это означает, что право на досрочное назначение трудовой пенсии по возрасту имеют

работники государственных, кооперативных, акционерных и других организаций, где осуществляются работы, предусмотренные этими списками. Не имеет также значения, к какой отрасли экономики относятся организации, в которой организовано то или иное производство, предусмотренное списками № 1 и № 2. Например, такое производство может быть организовано в организации транспорта, на промышленном предприятии. Во всех случаях работникам при наличии иных условий, предусмотренных законом, работа засчитывается в специальный стаж.

Работа по спискам № 1 и № 2 засчитывается в специальный стаж при условии, что работник постоянно занят в течение полного рабочего дня на работах, профессиях и должностях, предусмотренных этими списками. Под полным рабочим днем понимается выполнение работ в условиях труда, предусмотренных этими списками, не менее 80 % рабочего времени. При этом в указанное время включаются периоды выполнения подготовительных и вспомогательных работ, а также периоды выполнения ремонтных работ текущего характера и работ по технической эксплуатации оборудования.

Продолжительность рабочего дня определяется исходя из ее нормальной либо сокращенной продолжительности в соответствии с Трудовым кодексом Республики Беларусь. Предоставляемые отдельным категориям работников специальные перерывы для отдыха, обусловленные технологией, организацией производства, включаются в рабочее время.

Особые условия труда, предусмотренные списками № 1 и № 2, начиная с 1 января 1993 г. должны быть подтверждены результатами аттестации рабочих мест.

Положение о порядке проведения аттестации рабочих мест по условиям труда, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 февраля 2008 г. № 253, предусматривает, что аттестация проводится один раз в пять лет и по ее результатам устанавливается класс (степень) вредности и ее опасности условий труда на рабочем месте. Кроме работы в специальный стаж включается период временной нетрудоспособности, начавшейся во время выполнения такой работы и периоды, в течение которых в соответствии с законодательством за работником сохранялась средняя заработная плата. Специальный стаж исчисляется в календарном порядке.

**Выслуга лет** – особый вид специального стажа. Выслуга лет – это время выполнения таких работ, длительная занятость на которых невозможна или затруднительна из-за утраты профессиональной трудоспособности либо пригодности до наступления общеустановленного пенсионного возраста.

Выслуга лет предусмотренной законом продолжительности служит юридическим фактом, дающим право на пенсию независимо от возраста либо по достижении установленного законом возраста.

В круг субъектов, имеющих право на пенсию за выслугу лет, входят военнослужащие, государственные служащие, работники авиации и летно-



испытательного состава, отдельные категории медицинских и педагогических работников, спортсмены, некоторые категории артистов театров и других театрално-зрелищных предприятий и коллективов.

Порядок исчисления выслуги лет регулируется законами, а также подзаконными актами в отношении каждой категории граждан, имеющих право на пенсию за выслугу лет.

Одним из подвидов выслуги является выслуга лет на военной службе, в органах внутренних дел, службе безопасности Президента Республики Беларусь, в органах государственной безопасности и некоторых других органах. Порядок ее исчисления регулируется Законом Республики Беларусь от 17 декабря 1992 г. «О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям и органов финансовых расследований» (далее – Закон от 17.12.1992), а также постановлением Совета Министров от 5 июля 1993 г. № 432 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий военнослужащим офицерского состава, прапорщикам, мичманам, сержантам и старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по контракту, лицам начальствующего и рядового состава Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований и членам их семей.

В этих нормативных правовых актах определено, какие виды службы, иной общественно полезной деятельности и какой категории граждан (помимо военнослужащих) засчитываются в выслугу лет для начисления пенсий при условиях, установленных законодательством для военнослужащих.

Так, согласно п. «в» ст. 18 Закона от 17.12.1992 в выслугу лет для назначения пенсий засчитывается военная служба и служба, в том числе на льготных условиях, в бывшем СССР и в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, а также служба лиц начальствующего и рядового состава в органах внутренних дел Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики до 1 января 1993 г.

В выслугу лет также включаются периоды, которые не связаны с осуществлением какой-либо определенной общественно полезной деятельности.

Согласно п. «а» ст. 18 Закона от 17.12.1992 в выслугу лет для назначения пенсий засчитывается время пребывания в плену, если пленение не было добровольным и военнослужащий, находясь в плену, не совершил преступления против государства или Родины. В выслугу лет засчитывается и срок приостановления военной службы (службы) военнослужащим, лицам начальствующего и рядового состава, избранным депутатами Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, местных Советов депутатов, избранным или назначенным членами Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь и осуществляющим полно-

мочия на профессиональной основе (абз. 16 ч. 1 п. 1 Положения от 5 июля 1993 г.). В некоторых случаях периоды военной службы засчитываются в выслугу лет для назначения пенсий на льготных условиях.

Порядок исчисления выслуги лет отдельным категориям медицинских и педагогических работников, спортсменов, некоторым категориям артистов театров и других театрально-зрелищных предприятий и коллективов, а также работников авиации и летно-испытательного состава регулируется Законом о пенсионном обеспечении и перечнями учреждений, организаций, должностей, профессий различных отраслей экономики, утвержденными Советом Министров Республики Беларусь. Этой категории работников работа засчитывается в выслугу лет до 1 января 2009 г., а после этой даты в профессиональный стаж.

**Стаж государственной службы** является необходимым условием возникновения права на пенсию за выслугу лет государственных служащих. Порядок его начисления регулируется Законом Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее – Закон о государственной службе) и постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 13 мая 1997 г. № 471 «Об утверждении Положения о порядке и условиях исчисления стажа государственной службы» (далее – Положение о стаже госслужбы).

Государственным служащим является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местного бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования.

Под государственной должностью понимается должность, предусмотренная Конституцией Республики Беларусь, Законом о государственной службе и иными законодательными актами, либо должность, учрежденная в установленном законодательством порядке как штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа.

Должности, включенные в штатное расписание государственного органа в целях технического обслуживания и обеспечения этого органа в соответствии с перечнем, определяемым Правительством Республики Беларусь или уполномоченным им государственным органом, не относятся к государственным должностям.

В стаж государственной службы для назначения пенсий за выслугу лет включается служба, указанная в ст. 43 Закона о государственной службе, а также периоды государственной службы в органах государственной власти и управлениях, указанных в п. 7 Положения о стаже госслужбы.

В выслугу лет включается также работа в должностях, занимаемых

гражданами Республики Беларусь в межгосударственных (межправительственных) органах, созданных государствами – участниками СНГ с участием Республики Беларусь, но при условии, что она не связана с техническим обслуживанием и обеспечением указанных органов и их аппаратов.

Периоды службы в Секретариате Суда Евразийского экономического сообщества, а также в качестве члена Коллегии Евразийской экономической комиссии, судьи Суда Евразийского экономического союза, должностных лиц и сотрудников Евразийской экономической комиссии и Суда Евразийского экономического союза включаются в выслугу лет государственному служащему.

В выслугу лет включается работа в международных организациях и учреждениях по направлению органов государственной власти и управления Республики Беларусь, если она не связана с техническим обслуживанием и обеспечением этих организаций.

В выслугу лет государственному служащему для назначения пенсий включаются периоды работы в качестве государственного служащего при условии, что он полный рабочий день непосредственно был занят выполнением работ, дающих право на пенсию за выслугу лет.

Помимо работы в выслугу лет засчитываются периоды временной нетрудоспособности и время, в течение которого за работником в установленном законодательством порядке сохранялась средняя заработная плата.

**Страховой стаж.** В 1997 г. Правительство Республики Беларусь одобрило Концепцию реформы системы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь. Реализация реформы началась с принятием Закона Республики Беларусь от 6 января 1999 г. «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного социального страхования» (далее – Закон об индивидуальном учете). Этим Законом введен новый вид стажа – страховой стаж.

Страховой стаж – суммарная продолжительность периодов трудовой деятельности застрахованного лица в течение его жизни, в которые уплачивались взносы на государственное социальное страхование (ст. 1 Закона об индивидуальном учете).

Значение данного вида стажа заключается в том, что он является одним из обязательных условий приобретения права на трудовые пенсии: по возрасту, по инвалидности, за выслугу лет и по случаю потери кормильца. С учетом этого стажа установленной законом продолжительности назначаются пенсии государственным служащим и лицам, пострадавшим от катастрофы на Чернобыльской АЭС.

В Законе следовало бы предусмотреть, что исчисление страхового стажа, необходимого для приобретения права на пенсию, производится в календарном порядке.

Содержание страхового стажа уже, чем стажа работы, поскольку в него включаются только периоды работы (например, работа по трудовому до-

говору, в качестве индивидуального предпринимателя, нотариуса или адвоката, занимающегося частной практикой).

Из этого следует, что никакие иные периоды (например, период ухода за инвалидом I группы, лицом, достигшим 80-летнего возраста либо период получения высшего образования по дневной форме получения образования) не подлежат включению в страховой стаж.

В страховой стаж включаются не все периоды работы и (или) иной деятельности, а только те из них, которые выполнялись застрахованным лицом в системе государственного социального страхования.

Застрахованное лицо – физическое лицо, на которое распространяется государственное социальное страхование в соответствии с законодательством Республики Беларусь (ст. 1 Закона об индивидуальном учете). Статус застрахованного лица должен быть подтвержден свидетельством социального страхования, которое выдается органом ФСЗН плательщику страховых взносов. Физическому лицу, самостоятельно уплачивающему страховые взносы, оно выдается по месту постановки на учет в качестве плательщика страховых взносов органом ФСЗН, а работающим гражданам – нанимателем. Свидетельство социального страхования хранится у застрахованного лица и действительно при предъявлении документа, удостоверяющего личность.

На каждое застрахованное лицо ФСЗН открывается индивидуальный лицевой счет – это совокупность сведений о застрахованном лице, которыми располагают органы, осуществляющие персонифицированный учет. Индивидуальный лицевой счет содержит следующие сведения:

- фамилию, имя, отчество, дату рождения, пол, место жительства и гражданство застрахованного лица;
- страховой номер, который соответствует идентификационному номеру, указанному в документе, удостоверяющем личность;
- серию и номер документа, удостоверяющего личность, дату выдачи, наименование государственного органа, его выдавшего;
- сведения о страховом стаже и иных периодах деятельности, засчитываемых в стаж работы для назначения пенсии;
- сумму выплат (доход) застрахованного лица за каждый месяц и размер обязательных страховых взносов за этот период.

Индивидуальный лицевой счет может содержать и иные сведения необходимые для назначения и выплаты пенсии и пособия.

Итак, периоды работы включаются в страховой стаж лицу, застрахованному в системе государственного социального страхования, при условии, что за эти периоды уплачены страховые взносы в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь.

Существует несколько стадий в порядке уплаты страховых взносов в ФСЗН: исчисление, начисление и поступление. Очевидно, что сумму страховых взносов следует считать уплаченной после завершения последней стадии, то есть с момента зачисления в ФСЗН.

Одним из принципов обязательного социального страхования является дифференциация размеров страховых взносов в зависимости от категории плательщиков. Так, согласно ст. 3 Закона Республики Беларусь от 29 февраля 1996 г. «Об обязательных страховых взносах в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь»<sup>1</sup> сумма страхового тарифа на пенсионное страхование для работодателей составляет 28 %. Для отдельных категорий плательщиков установлены пониженные тарифы. Так, для работодателей, занятых производством сельскохозяйственной продукции, объем которой составляет более 50 % общего объема производственной продукции – 24 %. В таком же размере уплачивают обязательные страховые взносы коммерческие организации, зарегистрированные на территории юго-восточного региона Могилевской области, начиная с 1 июля 2015 г. в течение 7 лет со дня начала осуществления деятельности по производству товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на данной территории. Для потребительских кооперативов (кроме организаций потребительской кооперации (потребительских обществ, их союзов)) размер страховых взносов на пенсионное страхование составляет 5 %. Однако полагаем, что такая диспропорция между платежами и выплатами из ФСЗН недопустима.

В Законе о пенсионном обеспечении понятия полного и неполного страхового стажа не употребляются, хотя право на трудовую пенсию по возрасту зависит от продолжительности страхового стажа.

Требования к продолжительности страхового стажа, достаточного для приобретения права на трудовую пенсию по возрасту, для некоторых категорий граждан невелики. Так, инвалидам с детства, многодетным матерям, матерям военнослужащих, погибших при исполнении обязанности военной службы, родителям детей-инвалидов (инвалидов с детства), инвалидам войны, лилипутам и карликам трудовые пенсии по возрасту при наличии иных условий, предусмотренных законом, назначаются при пятилетнем страховом стаже.

Лицам, не относящимся к вышеперечисленным категориям граждан, требования к продолжительности страхового стажа иные. Указ Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2015 г. № 534 «О вопросах социального обеспечения» предусмотрел, что при назначении трудовой пенсии по возрасту, за выслугу (ст. 11–13, 15, 24, 47–492 Закона о пенсионном обеспечении), пенсии государственным служащим в соответствии с Законом о государственной службе и лицам, пострадавшим от катастрофы на ЧАЭС по Закону Республики Беларусь от 6 января 2009 г. «О социальной защите

---

<sup>1</sup> Об обязательных страховых взносах в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 29 фев. 1996 г., № 138-XIII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий» (далее – Закон от 06.01.2009) пенсии назначаются при условии, что у лица, обратившегося за назначением пенсии, помимо иных условий, установленных законом, имеется 15 лет 6 месяцев страхового стажа. Этой категории граждан начиная с 1 января 2017 г. указанный стаж работы ежегодно с 1 января увеличивается на 6 месяцев, то есть в 2017 г. необходимый страховой стаж – 16 лет, с 1 января 2018 г. – 16 лет 6 месяцев. Увеличение страхового стажа закончится в 2025 г., когда он достигнет 20 лет. Следовательно, продолжительность страхового стажа не дифференцирована в зависимости от пола, а это означает, что для назначения женщинам трудовой пенсии по возрасту на общих основаниях начиная с 2025 г. необходим будет 20-летний страховой стаж, а не стаж работы. Кроме того, в отличие от мужчин им не будут назначаться пенсии при неполном стаже работы, что не соответствует конституционному принципу равенства, который не препятствует законодателю при осуществлении правового регулирования правоотношений в сфере социального обеспечения устанавливать различия в правовом статусе лиц, но при условии, что эти различия объективно оправданны, обоснованы и соответствуют конституционно значимым целям и требованиям.

Лицам, достигшим пенсионного возраста, но не имеющим установленной продолжительности страхового стажа, трудовые пенсии по возрасту на общих и льготных основаниях, а также пенсии при неполном стаже назначаться не будут. У них возникает право на социальную пенсию: у мужчин – в 65 лет, у женщин – в 60 лет.

Продолжительность страхового стажа не оказывает какого-либо влияния на право на трудовую пенсию по инвалидности и по случаю потери кормильца. Важно иметь статус застрахованного лица.

Следовательно, в системе обязательного пенсионного страхования страховые принципы реализуются достаточно жестко. Обусловленность права на трудовую пенсию принадлежностью к застрахованным лицам исключила из круга лиц некоторые категории граждан, которые ранее имели право на трудовую пенсию (студентов высших учебных заведений, обучающихся по дневной форме получения образования, бывших солдат, проходивших срочную службу, а также военнослужащих и приравненных к ним по условиям службы других граждан, которые по ряду причин не приобрели право на пенсию по Закону от 17.12.1992<sup>1</sup>. Например, инвалидность у бывшего военнослужащего наступила позднее трех месяцев после увольнения со

---

<sup>1</sup> О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, Следственного комитета Республики Беларусь, Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям и органов финансовых расследований : Закон Респ. Беларусь, 17 дек. 1992 г., № 2050-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

службы либо у него выслуга лет менее 20 лет, стажа работы нет, а он уволен с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями. При таких обстоятельствах бывшему военнослужащему пенсия за выслугу лет по Закону от 17.12.1992 не может быть назначена. В связи с отсутствием страхового стажа установленной Законом продолжительности у него не возникает права и на трудовую пенсию по возрасту. В возрасте 65 лет ему будет назначена социальная пенсия в размере 50 % бюджета прожиточного минимума. С целью решения данного вопроса, как указывалось ранее, были понижены требования к страховому стажу до 10 лет (ст. 5 и 221 Закона о пенсионном обеспечении).

С целью защиты пенсионных прав граждан представители органов власти предлагают в страховой стаж наравне с периодами работы засчитывать: период прохождения военной службы; отпуск по уходу за ребенком и уход за детьми до достижения ими возраста 3 лет; период получения профессионально-технического, среднего специального и высшего образования в дневной форме получения образования, то есть расширить содержание страхового стажа и включить в него периоды, в течение которых не уплачивались страховые взносы. Если это предложение будет воспринято законодателем, то следует внести изменения в определение страхового стажа и установить источник финансирования пенсионного обеспечения этой категории граждан.

Основной признак социального страхования – обособленность средств от государственного бюджета. Формируются эти средства за счет нанимателей и застрахованных лиц. Аккумулированные в страховой организации взносы являются по экономическому содержанию совместной собственностью застрахованных работников, поэтому расходоваться они должны на выплату страховых пенсий. О необходимости целевого использования средств государственного социального страхования подчеркивается в п. 9 Положения о Фонде социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 40<sup>1</sup>. Однако средства Фонда, предназначенные для выплаты страховых пенсий, используются на иные выплаты, что недопустимо. Так, согласно ст. 12 Закона от 17.12.1992 пенсионное обеспечение военнослужащих срочной службы и членов их семей осуществляется органами по труду, занятости и социальной защите, при этом финансирование данных пенсий из средств государственного бюджета было приостановлено.

Полагаем, что такое решение негативно сказывается на устойчивости

---

<sup>1</sup> Положение о Фонде социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь : утв. Указом Президента Респуб. Беларусь, 16 янв. 2009 г., № 40 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

бюджета фонда. На наш взгляд, финансирование расходов, связанных с выплатой пенсий военнослужащим срочной службы, следует осуществлять за счет средств бюджета. Кроме того, в законодательстве следует закрепить перечень нестраховых периодов, подлежащих включению в страховой стаж, определить размер финансирования возникающих в связи с этим обстоятельством расходов за счет средств бюджета.

Снятие с бюджета ФСЗН расходов, связанных с пенсионным обеспечением лиц, не подлежащих обязательному государственному социальному страхованию, осуществление эффективных мер по легализации доходов населения, повышение заработной платы темпами, опережающими инфляцию, улучшение ситуации на рынке труда (создание новых рабочих мест, сокращение уровня безработицы и повышение уровня экономической активности населения страны), а также структурные преобразования в экономике позволят повысить уровень пенсионного обеспечения граждан нашего государства. Несомненно, что для достижения кардинальных изменений в пенсионной системе в государстве необходимо решить проблему оплаты труда.

Важнейшими ориентирами при построении национальных систем пенсионного обеспечения, по мнению специалистов Международной организации труда (далее – МОТ), являются экономическая и финансовая доступность, индивидуальная справедливость и социальная эффективность.

Экономическая и финансовая доступность означают, что взносы должны быть доступны как для нанимателей, так и для работников. Для этого предусматриваются оптимальное и справедливое распределение нагрузки между плательщиками страховых взносов и получателями пенсий.

Индивидуальная справедливость подразумевает эквивалентность (или, по крайней мере, жесткую зависимость) объема участия застрахованного в финансировании системы и прав на получение денежных выплат по социальному страхованию.

Цель улучшения пенсионного обеспечения граждан требовала реформирования пенсионной системы Беларуси. В связи с этим постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 апреля 1997 г. № 349 была утверждена Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь (далее – Концепция<sup>1</sup>), в которой предусмотрено, что досрочные пенсии по условиям труда должны быть переведены в профессиональные пенсионные системы и на эти системы целесообразно распространить порядок сбора страховых взносов и налогообложения, действующий в отношении государственной пенсионной системы.

---

<sup>1</sup> О Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь и плане первоочередных мер по реализации ее основных положений : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 17 апр. 1997 г., № 349 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «Юр-Спектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.



Это означало, что досрочные трудовые пенсии по возрасту лицам, занятым в особых условиях труда, не должны быть государственными, а следовательно, источник их финансирования изменится. В связи с этим средства ФСЗН значительно увеличатся и, можно полагать, улучшится один из важнейших показателей, характеризующий пенсионную систему, – уровень пенсионного обеспечения граждан, получающих государственные пенсии. В начале 2008 г. был принят Закон о ППС, который вступил в силу 1 января 2009 г. Категории граждан, имеющие право на профессиональную пенсию, предусмотрены ст. 5 указанного Закона. По сути, это лица, которым в соответствии со ст. 12 и 13 Закона о пенсионном обеспечении назначались досрочные трудовые пенсии по возрасту за работу с особыми условиями труда и пенсии за выслугу лет в соответствии со ст. 47–492 Закона о пенсионном обеспечении (всего – 15 категорий граждан). Перевод этих работников в профессиональные пенсионные системы осуществлен по принципу обязательности, а не добровольности.

В ст. 11 Закона о ППС устанавливаются условия возникновения права на профессиональную пенсию. Одним из необходимых условий возникновения права на досрочную профессиональную пенсию является наличие профессионального стажа установленной Законом продолжительности. Профессиональный стаж – продолжительность работы с особыми условиями труда застрахованного лица, в течение которой за него уплачивались взносы на ППС (ст. 1 Закона о ППС).

Длительность необходимого профессионального стажа дифференцируется в зависимости от условий труда и характера профессиональной деятельности отдельных категорий работников. Например, для возникновения права на досрочную профессиональную пенсию бортпроводникам воздушных судов гражданской авиации помимо иных условий, предусмотренных Законом о ППС, необходимо иметь профессиональный стаж 25 лет для мужчин и не менее 20 лет для женщин, а лицам, занятым на работах с вредными и особо тяжелыми условиями труда – 10 лет для мужчин и не менее 7 лет 6 месяцев для женщин. В профессиональный стаж засчитывается работа по определенным должностям (профессиям). В отношении каждого вида работ применяются утвержденные постановлениями Совета Министров Республики Беларусь списки и перечни организаций, учреждений, производств, должностей и профессий, работы в которых засчитываются в профессиональный стаж.

Подпунктами 1.1 и 1.2 п. 1 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 9 октября 2008 г. № 1490 «О некоторых вопросах профессионального пенсионного страхования»<sup>1</sup> (далее – постановление № 1490)

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах профессионального пенсионного страхования : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 9 окт. 2008 г., № 1490 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

установлено, что в стаж, с учетом которого назначаются профессиональные пенсии, включаются периоды работы по профессиям и должностям, предусмотренным Списком № 1 и Списком № 2.

Постановлением № 1490 утверждено 9 перечней производств, видов работ, профессий и должностей, где с учетом характера, специфики, условий, в которых выполняется работа, направлений деятельности организаций предусмотрены периоды, включаемые в профессиональный стаж.

При определении права на включение в профессиональный стаж работы, предусмотренной в списке или перечне, следует иметь в виду, что существуют специальные условия включения этих работ в профессиональный стаж. Эти специальные условия предусмотрены в ст. 6 и 11 Закона о ППС. В частности, особые условия труда работников, чьи профессии и должности указаны в списках № 1 и № 2 и Перечне текстильных производств и профессий, особые условия труда на конкретных рабочих местах должны быть подтверждены результатами аттестации рабочих мест. Для лиц, чьи профессии и должности предусмотрены в перечнях с учетом различий в характере их работы и функциональных обязанностей, для каждой категории работников постановлением Правительства утверждены критерии оценки условий труда. Так, согласно п. 20.3 Положения о критериях оценки условий труда для отдельных категорий работников и (или) особенностей (видов) выполняемых работ для целей профессионального пенсионного страхования и порядке их применения, утвержденного постановлением № 1490, профессиональным спортсменам, включенным в состав Национальной команды Республики Беларусь, в качестве критерия спортивных достижений соответствующим перечнем предусмотрено достижение установленных спортивных результатов по видам спорта.

Для включения работы, предусмотренной в списках или перечнях в профессиональный стаж, необходимо, чтобы она выполнялась в течение установленного законом времени и за работника, занятого в этих условиях труда, страхователь (наниматель) уплачивал взносы на ППС в ФСЗН. В профессиональный стаж засчитываются периоды работы, выполняемые работником постоянно в течение полного рабочего дня. Максимально допустимая продолжительность рабочего времени для работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, на основании аттестации рабочих мест по условиям труда не может превышать 35 часов в неделю. Как фактически отработанное должно учитываться время выполнения основных и подготовительно-заключительных операций (получение наряда, материалов, инструментов, ознакомление с техникой, документацией, подготовка и уборка рабочего места, сдача готовой продукции и т. д.), перерывов, предусмотренных технологией, организацией труда, правилами его технического нормирования и охраны, а при их отсутствии – нанимателем по согласованию с профсоюзом. Тем самым ограничивается предельная продолжительность работы, в процессе которой организм человека подвергается

неблагоприятному воздействию различного рода факторов, обусловленных спецификой и характером труда.

Постановлением Министерства труда и социальной защиты от 7 июля 2014 г. № 57 «О некоторых вопросах предоставления компенсации по условиям труда в виде сокращенной продолжительности рабочего времени» утвержден список производств, цехов, профессий и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, работа в которых дает право на сокращенную продолжительность рабочего времени<sup>1</sup>. Список включает 39 глав, 489 наименований профессий, должностей, категорий работников по производствам, цехам, видам работ.

В Законе о ППС выделяются следующие подвиды профессионального стажа:

- подземная работа, работа с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда;
- работа с вредными и тяжелыми условиями труда;
- работа в должностях летного и летно-испытательного состава гражданской авиации;
- работа по непосредственному управлению полетами воздушных судов гражданской авиации;
- работа в должностях инженерно-технического состава гражданской авиации;
- работа в качестве бортоператора и борпроводника воздушных судов гражданской авиации;
- работа женщин в текстильном производстве с повышенной интенсивностью и тяжестью труда;
- работа женщин в качестве трактористов, трактористов-машинистов сельскохозяйственного производства, машинистов строительных, дорожных и погрузочно-разгрузочных машин;
- работа мужчин в качестве трактористов-машинистов сельскохозяйственного производства, непосредственно занятых в производстве сельскохозяйственной продукции;
- работа женщин в качестве животновода (оператора животноводческих ферм), свиновода (оператора свиноводческих комплексов и механизированных ферм), доярки (оператора машинного доения);
- работа в качестве водителя пассажирского транспорта (автобусов, троллейбусов, трамваев) городских и отдельных пригородных маршрутов, по условиям труда приравненных к городским;
- работа в экспедициях, партиях, отрядах, участках и бригадах, непо-

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах предоставления компенсации по условиям труда в виде сокращенной продолжительности рабочего времени : постановление М-ва труда и социальной защиты Респ. Беларусь, 7 июля 2014 г., № 57 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

средственно на полевых геологоразведочных, гидрологических, лесоустроительных и изыскательских работах;

- работа в качестве артиста театра, других театрально-зрелищных организаций, коллективов художественного творчества;
- работа спортсменов в сфере профессионального спорта;
- работа в организациях в качестве медицинского или педагогического работника.

При исчислении профессионального стажа для определения права застрахованного лица на досрочную профессиональную пенсию учитывается специальный стаж, который был приобретен работником до 1 января 2009 г., то есть допускается суммирование специального и профессионального стажа. Периоды работы в особых условиях труда и на определенных должностях засчитываются в специальный стаж до 1 января 2009 г. по правилам, действовавшим до этой даты.

При исчислении профессионального стажа допускается суммирование различных подвидов профессионального стажа. При этом к менее вредной и тяжелой работе присоединяется более опасная по своему характеру и тяжелая работа. Например, в профессиональный стаж лицам, занятым на работах с вредными и тяжелыми условиями труда, засчитывается работа (если он имелась) с особо вредными и тяжелыми условиями труда.

Согласно п. 30 Инструкции о порядке заполнения форм документов персонифицированного учета, утвержденной постановлением Правления Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 19 июня 2014 г. № 7<sup>1</sup>, государственные праздники, праздничные дни, в том числе по графику работы работника, и дни трудового (основного и дополнительного) отпуска включаются в эти периоды при условии, если они следовали непосредственно за периодом (днем), в котором работник выполнял работы в течение полного рабочего дня и подлежал профессиональному пенсионному страхованию.

Следовательно, этим нормативным правовым актом установлено дополнительное условие, при соблюдении которого полагающееся по закону время отдыха включается в профессиональный стаж. Следует иметь в виду, что за этих работников уплачиваются дополнительные взносы на ППС, иные виды деятельности в этот вид стажа не засчитываются, как например в выслугу лет силовикам.

На наш взгляд, такие различия в исчислении стажа являются нарушением конституционного принципа равенства. Кроме того, ФСЗН вышел за пределы предоставленных ему полномочий, так как особенности исчис-

---

<sup>1</sup> Инструкции о порядке заполнения форм документов персонифицированного учета : утв. постановлением Правления Фонда социальной защиты населения М-ва труда и социальной защиты Респ. Беларусь, 19 июня 2014 г. № 7 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

ления профессионального стажа относятся к ведению Совета Министров Республики Беларусь.

Наряду с указанным в последние годы в систему профессионального пенсионного страхования были внесены и другие изменения. Вместо данного страхования по желанию работника работодателем может быть установлена ежемесячная доплата к заработной плате (подп. 1.15 п. 1 ст. 1 Закона о ППС).

Размер доплаты устанавливается работодателем, но не может быть менее суммы взносов на профессиональное пенсионное страхование работника, причитающихся к уплате в ФСЗН (подп. 1.2 Указа Президента Республики Беларусь от 25 сентября 2013 г. № 441)<sup>1</sup>. Вышеназванным Указом предусмотрено, что право выбора между профессиональным пенсионным страхованием и доплатой к заработной плате принадлежит только тем работникам, у которых до 1 января 2009 г. был специальный стаж менее половины для назначения досрочной трудовой пенсии по возрасту либо пенсии за выслугу лет.

Проблема соотношения по юридической силе законов, с одной стороны, и временных декретов или указов Президента – с другой является достаточно сложной и дискуссионной. Имеется три различных подхода к разрешению этой проблемы. По мнению одних авторов, указы и декреты имеют верховенство над законом, по мнению других – они имеют равную юридическую силу, по мнению третьих, а к ним относится и член-корреспондент НАН Беларуси Г.А. Василевич, споры о верховенстве закона или декрета и указа должны разрешаться Конституционным Судом<sup>2</sup>.

Учитывая, что нормативные правовые акты, регулирующие профессиональное пенсионное страхование, затрагивают интересы значительного числа граждан трудоспособного возраста, работающих в особых условиях труда, а также то, что нормотворческая деятельность должна строиться на принципе защиты прав, свобод и законных интересов граждан, целесообразно предоставить работникам, занятым в особых условиях труда и (или) особым характером работ, равные права в части выбора: быть застрахованным в системе профессионального пенсионного страхования или получать доплату к заработной плате. В связи с этим необходимо из подп. 1.2 п. 1 Указа от 25 сентября 2013 г. № 441 после слов «пенсионному страхованию» исключить текст следующего содержания: «у которых специальный стаж работы до 1 января 2009 г. составляет менее половины требуемого для назначения пенсии по возрасту за работу с особыми условиями труда или пенсии за выслугу лет в соответствии со статьями 12, 13, 15, 47–492 Закона Республики

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах профессионального пенсионного страхования и пенсионного обеспечения : Указ Президента Респ. Беларусь, 25 сент. 2013 г., № 441 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Василевич Г.А. Конституция – основа национальной правовой системы / Г.А. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2009. – С. 93.

Беларусь «О пенсионном обеспечении». В итоге положения, содержащиеся в Указе, будут соответствовать норме закона.

## **II.II Возраст выхода на пенсию как юридический факт в праве социального обеспечения**

Существенным общественным достижением последнего столетия стало становление и формирование пенсионной системы, в том числе механизма пенсионного страхования.

Длительное время (до начала XX в.) старость была синонимом бедности, впрочем, как и инвалидность, потеря кормильца.

Развитие, совершенствование и стабильное функционирование пенсионных систем – гарантия обеспечения достойного уровня жизни граждан преклонного возраста. Однако сегодня существенная нагрузка на пенсионные системы в условиях демографического старения населения, которому подвержено значительное количество развитых стран, обуславливает возникновение нестабильности финансового состояния пенсионных фондов и иных проблем в данной области.

Создание пенсионных систем осуществлялось в условиях, когда число пожилых граждан было гораздо меньше, чем трудоспособного населения, которое формировало соответствующие пенсионные фонды. В связи с этим сегодня во многих странах мира проводятся пенсионные реформы. Наиболее распространенными их мерами становятся развитие негосударственного и личного пенсионного страхования, пересмотр государственной политики в области занятости населения, а также повышение пенсионного возраста. Последняя мера, как правило, применяется в случае, если иные не дали необходимого результата. Так, большинство стран Европы имеет богатую историю негосударственного корпоративного и личного страхования. Кроме того, длительное время они привлекали в экономику мигрантов, в частности высококвалифицированных специалистов, за счет притока которых в условиях убыли населения можно оздоровить пенсионные фонды. И только в последние годы европейские страны стали повышать пенсионный возраст.

В странах постсоветского пространства проблема старения населения имеет значительно меньшую историю. Если постоянная убыль населения в странах Европы и некоторых иных странах мира началась с послевоенного времени, то на территории бывшего СССР только в 1990-е гг. Возраст – междисциплинарная категория, которая является предметом изучения различных наук: биологии, медицины, психологии и физиологии человека, геронтологии, социологии, экономики и т. п. Таким образом, можно говорить и о разных видах возраста. Например, биологический возраст человека касается оценки обменных, структурных, функциональных, регуляторных особенностей конкретного организма по сравнению со среднестатистическим

уровнем развития, характерным для всей популяции данного хронологического возраста<sup>1</sup>. Психологический возраст отражает уровень умственного, нравственного, эмоционального и другого развития человека по сравнению с аналогичными характеристиками каждого из жизненных типов человека<sup>2</sup>. Отметим, что границы психологического возраста условны и наступление новой фазы в развитии человека зависит от множества социальных и биологических причин<sup>3</sup>. Социальный возраст показывает положение личности в семье, социальный статус в обществе, степень «социализации» и другие факторы, а также является производным от биологического, психического и календарного возрастов<sup>4</sup>. Существует множество иных видов возраста: физиологический, хронологический и т. д.<sup>5</sup>

Слово «возраст» является общепотребительным, однако в юридической науке оно входит в состав ряда специальных терминов. В связи с этим понятие «возраст» выступает предметом исследований, в том числе ученых-правоведов. Здесь возраст, как правило, рассматривают в виде юридического факта, входящего в состав правоотношений различных отраслей права: гражданского, трудового, права социального обеспечения и т. д. Для определения возраста в юриспруденции имеют значение все из вышеперечисленных видов возраста. По справедливому мнению Ю.В. Владимировой, в качестве ориентира в юридических науках преимущественно используется абсолютный возраст, выведенный на основе данных наук, изучающих биологическую и социальную природу человека<sup>6</sup>. Так устанавливается граница совершеннолетия, определяются следующие субъекты правоотношений: «малолетний», «ребенок» или «дети» и т. п.

В праве социального обеспечения понятие возраста образует ряд отраслевых терминов: «пенсионный возраст», «граждане пожилого возраста», «детородный (репродуктивный) возраст» и др.<sup>7</sup> Возраст является универсальным правообразующим юридическим фактом. Например, он имеет значение для правоотношений по социальному обслуживанию, обеспечению пособиями (так, уплата некоторых из них зависит от возраста ребенка). В пенсионных правоотношениях возраст является ключевым правообразующим юридиче-

---

<sup>1</sup> Роик В.Д. Превратить старость в радость: основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте / В.Д. Роик. – М. : МИК, 2008. – С. 181; Владимирова Ю.В. Значение возраста работника в трудовом праве России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Ю.В. Владимирова. – Пермь, 2002. – С. 12; Сташків Б.І. Юридичні факти в праві соціального забезпечення : моногр. / Б.І. Сташків. – Чернівці, 2008. – С. 83.

<sup>2</sup> Роик В.Д. *Op. cit.* – С. 184.

<sup>3</sup> Владимирова Ю.В. *Op. cit.* – С. 12–13.

<sup>4</sup> Роик В.Д. *Op. cit.* – С. 183.

<sup>5</sup> Сташків Б.І. Юридичні факти в праві соціального забезпечення : моногр. / Б.І. Сташків – Чернівці, 2008. – С. 83.

<sup>6</sup> Владимирова Ю.В. *Op. cit.* – С. 15.

<sup>7</sup> Силкина Е.А. Вопросы терминологии в праве социального обеспечения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Е.А. Силкина. – Екатеринбург, 2013. – С. 43.

ским фактом, обуславливающим его возникновение<sup>1</sup>, а также основанием дифференциации норм в пенсионных институтах<sup>2</sup>. Отметим, что в отдельных случаях возраст может быть основанием прекращения пенсионных правоотношений. Так, в соответствии с п. «а» ч. 3 ст. 35 Закона о пенсионном обеспечении выплата пенсии по случаю потери кормильца для детей (в том числе усыновленных, пасынков и падчериц), братьев, сестер и внуков умершего ограничена 18 годами (у обучающихся – 23 годами)<sup>3</sup>.

Дифференциация пенсионных норм в первую очередь касается установления различного возраста выхода на пенсию мужчин и женщин в некоторых странах, а также выделения особого вида трудовой пенсии – пенсии по возрасту, отличной, например, от пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца.

Отметим, что пенсия по возрасту не всегда имела такое название. Ранее использовался термин «пенсия по старости», который сегодня сохранился в законодательстве ряда стран постсоветского пространства.

На различных исторических этапах за основу закрепления в законодательстве рассматриваемого понятия брались не только особенности биологического, социального и психологического возрастов, но и политические, экономические особенности развития государства. Например, в случаях, когда было необходимо омоложение кадров, вводился более низкий возраст выхода на пенсию. При этом, как правило, продолжительность жизни еще была невысокой и установление низкого порога выхода на пенсию несущественно отражалось на финансовом состоянии соответствующего бюджета. Например, порог в 55 лет для женщин и 60 для мужчин в качестве пенсионного возраста был установлен на основании п. 8 Правил обеспечения по старости Наркомата труда от 11 февраля 1930 г.<sup>4</sup> Данные статистики того времени свидетельствовали о том, что средний возраст наступления инвалидности у мужчин составлял 52 года, а у женщин – 50 лет<sup>5</sup>. Соответственно установление более раннего возраста выхода на пенсию для женщин было подкреплено данными о здоровье населения. Однако ключевым фактором являлся экономический эффект от омоложения рабочей силы и, как следствие, увеличения темпов производства. С течением времени ожидаемая продолжительность жизни населения росла, а пенси-

---

<sup>1</sup> Владимирова Ю.В. Значение возраста работника в трудовом праве России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Ю.В. Владимирова. – Пермь, 2002. – С. 19.

<sup>2</sup> Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. / Е.Е. Мачульская. – М. : Городец, 2000. – С. 77–78.

<sup>3</sup> О пенсионном обеспечении : Закон Респ. Беларусь, 17 апр. 1992 г., № 1596-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>4</sup> Правила обеспечения по старости : утв. Наркоматом труда СССР, 11 фев. 1930 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

<sup>5</sup> Роик В.Д. Пенсионная система России: история, проблемы и пути совершенствования. – М. : МИК, 2007. – С. 68–70.



онный возраст оставался неизменным. Позднее геронтологические данные, полученные в СССР, свидетельствовали о том, что пожилыми считались лица в возрасте 60–74 лет без дифференциации по полу<sup>1</sup>. Помимо этого право на трудовую пенсию у значительного числа граждан возникало гораздо раньше общеустановленного пенсионного возраста в системе льготного пенсионного обеспечения и многие продолжали трудиться после выхода на пенсию. В связи с этим в соответствии с нормами Конституции (Основного Закона) СССР в 1977 г. термин «пенсия по старости» был заменен на «пенсия по возрасту»<sup>2</sup>. Таким образом, по справедливому в юридической науке мнению, советское пенсионное законодательство не связывало возраст выхода на пенсию с достижением периода старости в медико-физиологическом или геронтологическом понимании<sup>3</sup> и имело скорее политическое основание.

В законодательстве Республики Беларусь не существует единого юридического понятия, обозначающего период жизни граждан, которые достигли общеустановленного пенсионного возраста. В свою очередь, в Российской Федерации используется унифицированный термин «старость»<sup>4</sup>. Достижение пенсионного возраста в Российской Федерации является необходимым условием для назначения пенсии по старости. В Республике Беларусь и Украине аналогичное понятие обозначается термином «пенсия по возрасту». Следует согласиться с М.Н. Шумило, что такая легальная терминология является абсолютно правильной<sup>5</sup>. Достижение определенного пенсионного возраста является ключевым юридическим фактом, обуславливающим отграничение такого вида пенсии от иных.

Вместе с тем в соответствии со ст. 37 Конституции Республики Беларусь гражданам гарантируется право на социальное обеспечение в старости<sup>6</sup>,

---

<sup>1</sup> Ачаркан В.А. Обеспечение ветеранов труда в СССР / В.А. Ачаркан ; АН СССР. – М. : Наука, 1965. – С. 13.

<sup>2</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : с изм. и доп., внес. законами СССР от 1 дек. 1988 г., 20 дек., 23 дек. 1989 г., 14 марта и 26 дек. 1990 г. – М. : Известия, 1991. – 70 с.

<sup>3</sup> Долголева И.А. Правовое регулирование профессионального пенсионного страхования в Республике Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / И.А. Долголева. – Минск, 2012. – С. 25; Иванова Р.И. Предмет и метод советского права социального обеспечения / Р.И. Иванова, В.А. Тарасова. – М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1983. – С. 136–137.

<sup>4</sup> Владимиров Ю.В. Значение возраста работника в трудовом праве России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Ю.В. Владимиров. – Пермь, 2002. – С. 124.

<sup>5</sup> Шумило М.М. Пенсійний вік як юридичний факт в пенсійному забезпеченні / М.М. Шумило // Вісн. Одеського національного університету. – 2011. – Т. 16. – Вип. 15. – С. 148; Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні : моногр. / Н.М. Хуторян, М.М. Шумило, М.П. Спандиук [та ін.]. – К. : Ін Юре, 2012. – С. 126–127.

<sup>6</sup> Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск : Амалфея, 2005. – 48 с.

в то время как Закон о пенсионном обеспечении оперирует термином «пенсия по возрасту»<sup>1</sup>.

В юридической науке предпринимались попытки научного обоснования термина «старость». Отдельные авторы границей старости считают возраст выхода на пенсию, закрепленный в нормативных правовых актах того или иного государства. Так, по мнению А.Д. Зайкина, старость (достижение пенсионного возраста) – это такой юридический факт (событие), выраженный в достижении гражданином пенсионного возраста, с которым нормы пенсионного законодательства связывают данный вид общественных отношений по социальному обеспечению рабочих, служащих и колхозников<sup>2</sup>. Под старостью А.А. Карцхия понимает достижение установленного законодательством возраста, с которым связываются определенные правовые последствия, выражающиеся главным образом в возникновении конкретных субъективных прав у престарелых и соответствующих им обязанностей у органов государства<sup>3</sup>. Полагаем, что такой подход является спорным, так как для характеристики старости в нормативных правовых актах в первую очередь необходимо учитывать демографические, физиологические и иные характеристики населения в мире и конкретной стране. И только на основании глубокого междисциплинарного исследования государство может устанавливать возрастную границу, после которой человек считается старым. Пенсионный же возраст не всегда устанавливается только лишь на основании объективных данных статистики. По мнению В.А. Ачаркана и А.Г. Соловьева, юридической границей старости является возраст, по достижении которого предполагается, что человек становится нетрудоспособным<sup>4</sup>. Вместе с тем оценить уровень нетрудоспособности населения конкретной страны на данном историческом этапе достаточно сложно. Иногда за основу определения уровня трудоспособности берут статистические данные о численности работающих пенсионеров. Полагаем, что данный критерий недостаточно объективен.

Анализ соответствующих данных в Республике Беларусь подтверждает сказанное. Так, сегодня более четверти белорусских пенсионеров продолжает работать после выхода на пенсию, наступления общеустановленного пенсионного возраста. Согласно статистическим данным удельный вес численности работающих пенсионеров в общей численности пенсионеров, состоящих на учете в органах по труду, занятости и социальной защите,

---

<sup>1</sup> О пенсионном обеспечении : Закон Респ. Беларусь, 17 апр. 1992 г., № 1596-XII // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Зайкин А.Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению в СССР : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / А.Д. Зайкин ; Моск. гос. ун-т. – М., 1974. – С. 29.

<sup>3</sup> Гинцбург Л.Я. *Op. cit.* – С. 9.

<sup>4</sup> Ачаркан В.А. Работающие пенсионеры / В.А. Ачаркан, А.Г. Соловьев. – М. : Юрид. лит., 1975. – С. 13–15.

с 2011 г. (22 %) по 2016 г. (25,4 %), вырос, а в 2017 гг. снизился на 0,5 %. В целом рост удельного веса численности работающих пенсионеров за последние 8 лет (2010–2017 гг.) составил 0,3 %<sup>1</sup>, что является незначительным повышением, несмотря на возможность самостоятельно отложить выход на пенсию на несколько лет и наличие стимулирующих условий к этому (повышение размера пенсии при увеличении размера стажа) в действующем законодательстве Республики Беларусь. Отказ от пенсии в пользу получения в будущем повышенной пенсии – непопулярная среди белорусских граждан мера. Кроме того, в настоящий момент работники пенсионного возраста не защищены от увольнения или непродления контракта. В связи с этим продолжает оставаться актуальной необходимость создания новых рабочих мест на рынке труда для лиц предпенсионного и пенсионного возраста, переподготовка данных категорий граждан, разработка концепции дистанционного труда, в том числе в целях привлечения к труду пожилых граждан, для которых физическое перемещение на рабочее место становится проблематичным.

То обстоятельство, что более четверти пенсионеров продолжают осуществлять трудовую деятельность, еще не говорит в пользу крепкого здоровья и высокого уровня трудоспособности пенсионеров. Согласно данным исследования белорусского ученого-экономиста А.Н. Короба, основной предпосылкой для продолжения трудовой деятельности по достижении пенсионного возраста является низкий размер пенсионных выплат<sup>2</sup>. Средний размер пенсий в Республике Беларусь невысок. Более того, реальный размер пенсий в процентах к предыдущему году часто не только не увеличивается, а даже уменьшается. Например, в 2011 г. этот показатель составил только 77,1 %, в 2012 г. рост пенсий был существенным – 164 %, однако далее средний размер пенсий стал падать: 100,5 % – в 2013 г., 103,1 % – в 2014 г., 94,8 % – в 2015 г., 95,7 % – в 2016 г. и только в 2017 г. отметился рост – 101,2 %<sup>3</sup>. Представляет интерес процентное соотношение размера средней пенсии и бюджета прожиточного минимума пенсионера. В частности, в 2011 г. он составлял 136,7 %, в 2012 г. – 155,2 %, в 2013 г. – 120,5 %, в 2014 г. – 117,8 %, в 2015 г. – 110,6 %. Отношение же размера

---

<sup>1</sup> Удельный вес численности работающих пенсионеров в общей численности пенсионеров, состоящих на учете в органах по труду, занятости и социальной защите // Нац. стат. комитет Респ. Беларусь. – URL [http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/sotsialnaya-zaschita-nseleniya/graficheskii-material-grafiki-diagrammy\\_10/udelnyi-ves-chislennosti-rabotayuschih-pensionerov-v-obschei-chislennosti-pensionerov/](http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/sotsialnaya-zaschita-nseleniya/graficheskii-material-grafiki-diagrammy_10/udelnyi-ves-chislennosti-rabotayuschih-pensionerov-v-obschei-chislennosti-pensionerov/). – Дата доступа: 02.03.2018.

<sup>2</sup> Короб А.Н. Реформирование пенсионной системы Республики Беларусь с учетом социально-демографических процессов : дисс. ... канд экон. наук : 08.00.05 / А.Н. Короб. – Минск, 2016. – С. 69.

<sup>3</sup> Основные показатели пенсионного обеспечения // Нац. стат. комитет Респ. Беларусь. – URL: [http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/sotsialnaya-zaschita-nseleniya/godovye-dannye\\_10/osnovnye-pokazateli-pensionnogo-obespecheniya/](http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/sotsialnaya-zaschita-nseleniya/godovye-dannye_10/osnovnye-pokazateli-pensionnogo-obespecheniya/). – Дата доступа: 02.03.2018.

средней минимальной пенсии к бюджету прожиточного минимума был выше 100 % только в 2006 г., в более поздние годы он составлял от 70 до 98 %<sup>1</sup>. Следовательно, часть пенсионеров находится за чертой бедности, им не обеспечивается даже уровень бюджета прожиточного минимума. Безусловно, данное обстоятельство вынуждает многих пенсионеров искать подработку либо не покидать своего рабочего места после наступления общеустановленного пенсионного возраста независимо от состояния здоровья и уровня трудоспособности.

Таким образом, определить границу старости в юридическом понимании на основании критерия трудоспособности сложно. Соглашаясь с мнением И.А. Долголевой, отметим, что старость необходимо считать одним из периодов жизни человека, который характеризуется рядом биологических, физиологических, психологических и иных изменений функционирования его организма. В этом смысле более верно употреблять термин «пенсия по возрасту», поскольку он указывает на назначение пенсии не в связи с функциональными изменениями организма, прекращением трудовой деятельности, а с достижением определенного возраста, дающего право на пенсию<sup>2</sup>.

В пользу данного мнения говорит и общая позиция ВОЗ в отношении пожилых людей и старения. Во-первых, в документах Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ) в отношении лиц, достигших 60 лет, употребляется термин «пожилые», а не «старые». Во-вторых, одной из стратегических задач обеспечения здорового старения, по справедливому мнению специалистов ВОЗ, является борьба против дискриминации пожилых людей и изменение понимания старения и здоровья. В связи с этим ВОЗ рекомендует отменить произвольную категоризацию в законодательстве на основе возраста, так как она игнорирует огромное разнообразие способностей в конкретном возрасте и может привести к стереотипному восприятию того, что подразумевает каждый возраст. Устранение этих ограничительных конструкций может укрепить мнение о том, что, хотя пожилой возраст часто влечет за собой потери, он может также быть периодом индивидуального развития, творчества и продуктивности<sup>3</sup>. Предложенный термин «пенсия по возрасту», в отличие от термина «пенсия по старости», также не содержит оценочных категорий, а лишь обращает внимание на наличие юридического факта.

---

<sup>1</sup> Короб А.Н. *Op. cit.* – С. 80.

<sup>2</sup> Долголева И.А. Правовое регулирование профессионального пенсионного страхования в Республике Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / И.А. Долголева. – Минск, 2012. – С. 25.

<sup>3</sup> Многосекторальные действия по обеспечению здорового старения на основе подхода, охватывающего весь жизненный цикл: проект глобальной стратегии и плана действий по старению и здоровью : доклад Секретариата Всемирной организации здравоохранения, шестьдесят девятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения (A69/17), 22 апр. 2016 г. – С. 13–17.

Отметим, что в последнее время значительное количество нормативных правовых актов Республики Беларусь стали оперировать термином общеустановленный пенсионный возраст. Ранее в юридической литературе, СМИ и отдельных нормативных правовых актах Республики Беларусь, как правило, использовался термин «пенсионный возраст». Однако чаще в подобных случаях указывали на 55-летний возраст женщин и 60-летний возраст мужчин. В результате пенсионной реформы произошла унификация терминов и практически повсеместно в законодательстве стал использоваться термин «общеустановленный пенсионный возраст»<sup>1</sup>. В то же время в национальном законодательстве не содержится его легального определения. Полагаем, что в данном случае имеется в виду пенсионный возраст, хронологическое значение которого установлено нормативными правовыми актами Республики Беларусь.

Что касается термина «пенсионный возраст», то наиболее общей формулировки придерживается А.Е. Козлов, согласно которой пенсионный возраст – это научно обоснованная возрастная граница, определяющим показателем которой является оценка физического и психического состояния человека<sup>2</sup>. В более узком понимании он рассматривается как определенный хронологический возраст, по наступлении которого человек признается условно нетрудоспособным и приобретает право на трудовую пенсию по старости<sup>3</sup>. С.В. Люминарская также связывает наступление пенсионного возраста со старостью, снижением трудоспособности и необходимостью соответствующего пенсионного обеспечения<sup>4</sup>. Как мы указывали выше, в юридическом понимании связь старости, как и пенсионного возраста, с физиологическими критериями или характером трудоспособности является спорной.

Полагаем, что пенсионный возраст – это установленная в нормативных правовых актах возрастная граница, с которой связана возможность реализации субъективных пенсионных прав.

В мировой правоприменительной практике пенсионный возраст можно

---

<sup>1</sup> О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 09 янв. 2017 г., № 14-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О внесении изменений в указы Президента Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 14 дек. 2016 г., № 452 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О внесении изменений в постановления Совета Министров Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 15 сент. 2016 г. № 728 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Козлов А.Е. Социальное обеспечение в СССР: правовые основы / А.Е. Козлов ; АН СССР. – М. : Наука, 1981. – С. 49–50.

<sup>3</sup> Захаров М.Л. Комментарий к новому пенсионному законодательству. Постатейный комментарий к Федеральным законам «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» / М.Л. Захаров, В.Б. Севастьянова, Э.Г. Тучкова. – М. : ООО ТК «Велби», 2003. – С. 54.

<sup>4</sup> Люминарская С.В. Сроки в праве социального обеспечения России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / С.В. Люминарская. – Ижевск, 2007. – С. 77.

разделить на два вида: фиксированный и «гибкий». Фиксированный пенсионный возраст представляет собой конкретное цифровое значение, установленное в нормативных правовых актах. Гибкий пенсионный возраст, характерный для некоторых стран мира (Италия, Швеция, Швейцария и др.), предполагает возможность выхода на пенсию в границах законодательно установленного промежутка (от одного до пяти лет) с сокращением размера пенсии пропорционально количеству недоработанных до общеустановленного пенсионного возраста лет. Отметим, что во многих странах, где установлен гибкий пенсионный возраст, граждане активно пользуются правом досрочного выхода на пенсию. Это происходит в Болгарии, Эстонии, Польше, Словацкой Республике, а в Венгрии данное право реализуют 90 % пенсионеров<sup>1</sup>. Однако в странах с гибким пенсионным возрастом, как правило, установлен достаточно высокий страховой стаж, необходимый для выхода на пенсию. Полагаем, что для накопительных и условно-накопительных пенсионных систем такое правовое регулирование является оптимальным в связи с тем, что количество уплаченных страховых взносов далеко не всегда связано с возрастом гражданина, однако напрямую связано с размером страхового стажа и заработка.

В настоящее время чрезвычайно актуальным и острым как в рамках юридической и экономической наук, так и в СМИ является вопрос повышения общеустановленного пенсионного возраста. В первую очередь это связано с нормативным закреплением в Республике Беларусь в последние годы новых границ выхода на социальную и трудовую пенсии. Вместе с тем данный вопрос рассматривался еще в советской юриспруденции. В частности, в 1973 г. В.А. Ачаркан предлагал повысить пенсионный возраст тем работникам, у которых наступление трудоспособности происходит за пределом общих возрастных норм<sup>2</sup>. Следует отметить, что повышение пенсионного возраста на постсоветском пространстве уже произошло во многих странах: Украине, Азербайджане, Армении, Грузии, Литве, Латвии, Словакии и т. д. (более подробная информация представлена в приложении А). Неизменным он остался только в России и Узбекистане. При повышении общеустановленного пенсионного возраста, как правило, применяется поэтапный переход к более высоким показателям вплоть до достижения границы, установленной в нормативных правовых актах. Помимо этого, как мы указывали выше, во многих странах устанавливается гибкий пенсионный возраст.

В Республике Беларусь при повышении возраста выхода на социальную пенсию переходного периода не предусматривалось (одномоментно он повысился на 5 лет и составил 65 лет для мужчин и 60 для женщин<sup>3</sup>), а вот

---

<sup>1</sup> Стародубцева В.В. Пенсионная система Швейцарии : правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / В.В. Стародубцева. – М., 2014. – С. 89.

<sup>2</sup> Ачаркан В.А. Актуальные проблемы пенсионного обеспечения / В.А. Ачаркан // Доходы трудящихся и социальные проблемы уровня жизни населения в СССР. – М., 1973. – С. 14.

<sup>3</sup> О совершенствовании пенсионного обеспечения : Указ Президента Респ. Беларусь, 8 дек.

общеустановленный пенсионный, досрочный возрасты, предельный возраст состояния на военной службе будут изменяться поэтапно. С 1 января 2017 г. и каждый последующий год с 1 января общеустановленный пенсионный возраст будет увеличиваться на 6 месяцев до достижения мужчинами 63 лет, а женщинами – 58 лет<sup>1</sup>; возраст, дающий право на трудовую пенсию по возрасту и трудовую пенсию за выслугу лет, назначаемую до достижения общеустановленного пенсионного возраста, пенсию за выслугу лет по Закону о государственной службе, на ежемесячное денежное содержание по Указу Президента Республики Беларусь от 30 ноября 2006 г. № 705 «О ежемесячном денежном содержании отдельных категорий государственных служащих», а также предельный возраст состояния на военной службе повышаются ежегодно с 1 января на 6 месяцев, но не более чем на 3 года в общей сложности<sup>2</sup>.

Основная проблема, являющаяся причиной повышения пенсионного возраста во многих странах мира, – старение населения. Не исключением здесь является и Республика Беларусь. По данным ВОЗ, на 2015 г. в нашей стране более 1/5 населения составляют граждане в возрасте более 60 лет, а средний возраст белорусских граждан составляет 39,3 года<sup>3</sup>. Следует учитывать и явно изменившуюся ожидаемую продолжительность жизни при рождении белорусских граждан. И если, как мы указывали выше, в 1940-х гг. она не превышала 40 лет, то на сегодня этот показатель прогрессивно растет с каждым годом. Так, с 2007 по 2011 г. она увеличилась на 0,3 г. (в 2008–2009 гг. оставалась неизменной, а в 2010 г. упала на 0,1 г.), но начиная с 2011 г. стала увеличиваться гораздо более стремительными темпами: с 2011 по 2016 г. на 3,5 г. и сегодня уже составляет 74,1 г.<sup>4</sup>

Несмотря на сложные демографические условия и ряд иных достаточно обоснованных причин, нельзя сказать, что повышение пенсионного возраста – единственно верное решение при наличии финансовой неустойчивости пенсионной системы и его можно использовать без учета негативных

---

2014 г., № 570 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 31.12.2015 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>1</sup> О совершенствовании пенсионного обеспечения : Указ Президента Респ. Беларусь, 11 апр. 2016 г., № 137 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> О совершенствовании пенсионного обеспечения : Указ Президента Респ. Беларусь, 11 апр. 2016 г., № 137 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018. – п. 1.2, 1.3.

<sup>3</sup> Population. Data by country (Recent years) [Electronic resource] // World Health Organization. – Mode of access: <http://apps.who.int/gho/data/node.main.POP107?lang=en>. – Date of access: 02.03.2018.

<sup>4</sup> Ожидаемая продолжительность жизни при рождении по областям и г. Минску // Нац. стат. комитет Респ. Беларусь. – URL: [http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/demografiya\\_2/g/ozhidaemaya-prodolzhitelnost-zhizni-pri-rozhdenii-po-oblastyam-i-g-minsku/](http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/demografiya_2/g/ozhidaemaya-prodolzhitelnost-zhizni-pri-rozhdenii-po-oblastyam-i-g-minsku/). – Дата доступа: 02.03.2018.

тенденций ухудшения здоровья, установления инвалидности и потери трудоспособности граждан старших возрастных групп. В частности, показательным является анализ глобальной ситуации в мире о состоянии здоровья пожилых граждан, представленный ВОЗ в 2016 г.: несмотря на успехи в преодолении смертности в пожилом возрасте, имеется мало свидетельств того, что пожилые люди сегодня имеют лучшее здоровье, чем их родители в том же возрасте. Увеличение продолжительности жизни в условиях быстрого ухудшения физической и умственной способности в целом будут крайне негативно сказываться на жизни общества<sup>1</sup>. Такая ситуация может спровоцировать увеличение числа граждан, обращающихся за пенсией по инвалидности, получением государственной адресной социальной помощи, жилищных субсидий и т. д. Следовательно, в какой-то степени дефицит бюджета фонда социальной защиты населения будет компенсироваться средствами республиканского бюджета.

Гораздо более предпочтительной видится ситуация, когда пожилые граждане, которые обладают достаточно крепким здоровьем и чувствуют в себе силы, участвуют в жизни общества, в том числе как предприниматели, самозанятые и работники в добровольном порядке. В таком случае целесообразно устанавливать гибкий пенсионный возраст. Как отмечают специалисты ВОЗ, в процессе старения происходят сложные биологические изменения. Постепенное накопление молекулярных и клеточных повреждений ведет к постепенному уменьшению физиологических резервов, повышенному риску многих болезней и общему сокращению функциональной способности. Однако эти изменения слабо связаны с количеством прожитых лет<sup>2</sup>. Соответственно во многих случаях человек лишь на основании собственных ощущений либо медицинских показаний (при установлении инвалидности) может решить вопрос о продолжении эффективной трудовой деятельности. ВОЗ в своих исследованиях чаще всего среднестатистическим порогом пожилого возраста считает 60 лет<sup>3</sup>, после чего, как правило, начинают происходить изменения организма, свидетельствующие о старении. Не в пользу повышения пенсионного возраста говорят и данные, полученные А. Соловьевым, который, рассматривая повышение пенсионного возраста, отметил, что его последствием становится увеличение уровня первичной

---

<sup>1</sup> Многосекторальные действия по обеспечению здорового старения на основе подхода, охватывающего весь жизненный цикл: проект глобальной стратегии и плана действий по старению и здоровью : доклад Секретариата Всемирной организации здравоохранения, шестьдесят девятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения (A69/17), 22 апр. 2016 г. – С. 8–9.

<sup>2</sup> Многосекторальные действия по обеспечению здорового старения на основе подхода, охватывающего весь жизненный цикл: проект глобальной стратегии и плана действий по старению и здоровью : доклад Секретариата Всемирной организации здравоохранения, шестьдесят девятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения (A69/17), 22 апр. 2016 г. – С. 10.

<sup>3</sup> Хорошее здоровье прибавляет жизни к годам. Глобальное резюме для Всемирного дня здоровья 2012 г. – Женева : Всемирная организация здравоохранения, 2012. – С. 4.



инвалидности, то есть численности получателей пенсий по инвалидности на 1000 жителей<sup>1</sup>.

Многие специалисты при обосновании необходимости повышения установленного пенсионного возраста ссылаются на то, что в большинстве стран мира данный показатель превышает соответствующее значение в Республике Беларусь. Данные об ожидаемой продолжительности жизни при рождении, возрасте выхода на пенсию и их разнице (иногда ее называют возрастом дожития) в различных государствах – членах ЕАЭС, СНГ и Украине представлены в приложении А. Согласно указанным данным, средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении мужчин в Республике Беларусь по сравнению с большинством развитых стран мира остается низкой. При этом разница между ожидаемой продолжительностью жизни мужчин и женщин составляет более 10 лет: у мужчин – 68,9 лет, а у женщин – 79 лет. Необходимо также учитывать, что, несмотря на высокий пенсионный возраст, во многих странах есть возможность выйти на пенсию раньше на 1–5 лет в связи с существованием системы гибкого пенсионного возраста. Данное право пенсионеры реализуют достаточно часто и, по свидетельству В.Д. Роика, на практике половина работников выходит на пенсию в 62–65 лет<sup>2</sup>.

Приведенные нами цифры высокой ожидаемой продолжительности жизни при рождении у женщин в Республике Беларусь нивелируются официальной статистикой ВОЗ о продолжительности здоровой жизни белорусов. В 2014 г. данный показатель составил 58,3 г. для мужчин и 66,1 г. для женщин<sup>3</sup>. Таким образом, сегодня среднестатистический белорусский мужчина не может претендовать на здоровую старость после наступления возраста выхода на пенсию. Более того, с учетом новых показателей общеустановленного пенсионного возраста и на основании данных ожидаемой продолжительности жизни при рождении после назначения пенсии мужчина в среднем будет ее получать чуть более 5 лет. Период здоровой старости женщин составит около 8 лет и получать пенсию они будут на протяжении более 20 лет. Данные цифры свидетельствуют об ущемлении пенсионных прав мужчин по сравнению с женщинами в Республике Беларусь. На гендерное неравенство по размеру пенсионного возраста в нашей стране обращает внимание также А.Н. Короб<sup>4</sup>.

По свидетельству ВОЗ, несмотря на то что продолжительность жизни

---

<sup>1</sup> Соловьев А.К. Повышение пенсионного возраста в Российской Федерации / А.К. Соловьев // Экономическая политика. – 2015. – Т. 10. – № 3. – С. 113.

<sup>2</sup> Роик В.Д. Страхование рисков старости. Медицинское, гериатрическое и пенсионное / В.Д. Роик. – СПб. : Питер, 2014. – С. 364.

<sup>3</sup> Короб А.Н. Реформирование пенсионной системы Республики Беларусь с учетом социально-демографических процессов : дисс. ... канд экон. наук : 08.00.05 / А.Н. Короб. – Минск, 2016. – С. 84.

<sup>4</sup> Ibid. – С. 69.

у женщин, как правило, выше чем у мужчин, они в течение жизни имеют обычно худшее здоровье и более высокую степень распространенности нищеты. Кроме того, функции по уходу за детьми, больными и пожилыми членами семьи часто выполняются женщинами и могут ограничивать их участие в составе трудовых ресурсов или в образовании<sup>1</sup>. В результате собственное благополучие женщин в пожилом возрасте оказывается под угрозой из-за невозможности в течение трудоспособного возраста сформировать страховой стаж, необходимый для назначения пенсии, что является еще одним аргументом необходимости уравнивать общеустановленный пенсионный возраст для мужчин и женщин.

Одни и те же неблагоприятные факторы для некоторых исследователей становятся основанием в пользу дифференциации пенсионного возраста по гендерному признаку, а для других, наоборот, для установления единого пенсионного возраста для мужчин и женщин. К таким факторам относятся семейные обязанности женщин по уходу за членами семьи и материнство.

Например, Е.Е. Мачульская считает, что в основе закрепления в законодательстве различного пенсионного возраста для мужчин и женщин лежат данные о более раннем физиологическом увядании женского организма по сравнению с мужским и его большей подверженности неблагоприятным производственным факторам<sup>2</sup>. В.Н. Толкунова указывает на социальную роль матери и на то, что «слабый пол по сравнению с мужчинами быстрее старится»<sup>3</sup>. Вместе с тем, согласно указанным нами данным демографической статистики, здоровыми женщины остаются примерно на 8 лет дольше, чем мужчины. Более того, в целом данные о хорошем здоровье мужчин в течение жизни могут быть недостаточно достоверными из-за того, что они реже обращаются в медицинские учреждения и их заболевания протекают латентно.

Таким образом, сегодня в Республики Беларусь уже установлен достаточно высокий пенсионный возраст, который в случае стабилизации состояния финансовой системы пенсионного обеспечения даже может быть снижен до 60 лет для мужчин с учетом невысокой продолжительности их жизни. Уравнивание пенсионного возраста для мужчин и женщин и установление его на отметке в 60 лет позволит, кроме того, пополнить бюджет фонда

---

<sup>1</sup> Многосекторальные действия по обеспечению здорового старения на основе подхода, охватывающего весь жизненный цикл: проект глобальной стратегии и плана действий по старению и здоровью : Доклад Секретариата Всемирной организации здравоохранения, шестьдесят девятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения (A69/17), 22 апр. 2016 г. – С. 11.

<sup>2</sup> Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. / Е.Е. Мачульская. – М. : Городец, 2000. – С. 77–78.

<sup>3</sup> Толкунова В.Н. Дифференциация правового регулирования социального обеспечения женщин и детей / В.Н. Толкунова // Труды ВЮЗИ. Социальное обеспечение в СССР за последние 60 лет (правовые аспекты). – М. : РОИ ВЮЗИ, 1979. – С. 11–13.

в первую очередь за счет большего количества женщин по сравнению с количеством мужчин в Республике Беларусь.

Белорусский ученый-экономист А.Н. Короб, обращая внимание на относительно низкий пенсионный возраст в Беларуси для мужчин и женщин в целом, подчеркивает, что его повышение не сможет решить структурных проблем пенсионной системы, это является лишь временной мерой и не сможет обеспечить финансовой устойчивости пенсионной системы. Уже в 2024 г. встанет вопрос о дальнейших реформах, позволяющих нивелировать дефицит бюджета фонда при нынешних цифрах общеустановленного пенсионного возраста, равных 63 годам у мужчин и 58 годам у женщин, если не поднимать ставку отчислений на пенсионное страхование. Ученый предлагает ввести накопительный элемент пенсионной системы с сохранением нынешнего пенсионного возраста, а для распределительного элемента повысить пенсионный возраст. Однако повышение пенсионного возраста должно сопровождаться комплексом мер по дальнейшему развитию здравоохранения и реформированию политики занятости по отношению к гражданам старших возрастных групп<sup>1</sup>. Отметим, что сегодня в Республике Беларусь существует пенсионная система, несколько подобная по структуре на предложенную А.Н. Коробом. Это касается различия пенсионного возраста для трудовых и социальных пенсий. Обе системы являются распределительными, однако имеют различные источники финансирования: трудовые пенсии финансируются из бюджета фонда, а социальные – из государственного бюджета. Распределительные и накопительные пенсии также имеют различные источники финансирования. Накопительные механизмы в Беларуси апробированы в рамках системы профессионального пенсионного страхования. Следует понимать, что введение накопительного механизма не сможет одномоментно решить проблему финансовой неустойчивости пенсионной системы, так как необходимо не менее 10 лет, чтобы на пенсионных счетах накопилась достаточная сумма для выплаты достойных пенсий. Кроме того, необходим механизм сохранения накоплений от неблагоприятных факторов инфляции. Следовательно, прежде чем поднимать пенсионный возраст для тех, кто претендует только на распределительную пенсию, необходимо решить вопрос о финансировании накопительных пенсий. Еще одним важным моментом, повышающим поддержку среди населения такой непопулярной меры, как повышение пенсионного возраста, является одновременное повышение размера пенсий. Данный процесс должен быть наглядным, чтобы граждане понимали, что повышение пенсионного возраста – это не только негативная мера, но и возможность обеспечения достойного уровня жизни в пожилом возрасте.

---

<sup>1</sup> Короб А.Н. Реформирование пенсионной системы Республики Беларусь с учетом социально-демографических процессов : дисс. ... канд экон. наук : 08.00.05 / А.Н. Короб. – Минск, 2016. – С. 68–69, 76–78.

Полагаем, что приведенные нами статистические демографические данные подчеркивают также, что повышение пенсионного возраста, в первую очередь для мужчин, может породить ситуацию, когда в среднем мужчины не будут доживать до данной хронологической границы, что является недопустимым в социальном государстве. В любом случае повышение пенсионного возраста должно быть поэтапным, лучше всего, чтобы эти этапы составляли 1–2 месяца в год. По мнению В.Д. Роика, минимальный срок предупреждения населения об установлении нового пенсионного возраста в законодательстве не может быть менее 10 лет<sup>1</sup>. В противном случае его повышение должно касаться лишь граждан моложе определенного возраста (например, 50 лет) и не распространяться на граждан предпенсионного возраста. Наиболее мягкой мерой в данном случае является введение гибкого пенсионного возраста в пределах 5 лет. По справедливому мнению М.Н. Шумило, возможность выбора пенсионером своего пенсионного возраста способствует демократизации и обеспечению флексибилизации («гибкости») в пенсионном законодательстве<sup>2</sup>.

С учетом сказанного перспективным представляется вопрос о введении гибкого пенсионного возраста в Республике Беларусь, который предполагает возможность выхода на пенсию в границах законодательно установленного промежутка (например, 60–65 лет для обоих полов) с выплатой сокращенного размера пенсии в его начале и пропорциональным увеличением в соответствии с количеством недоработанных до общеустановленного пенсионного возраста лет. В частности, при достижении гражданином возраста, например, 60 лет, по его желанию следует назначать минимальную трудовую пенсию по возрасту (с учетом необходимого страхового стажа для назначения пенсии). Далее каждый год работы (предпринимательской или иной деятельности с уплатой обязательных страховых взносов) пенсию следует увеличивать на основании экономически обоснованных коэффициентов. Выплачивать повышенную пенсию с применением коэффициента следует после того, как гражданин изъявит желание прекратить работать (осуществлять предпринимательскую, иную деятельность) в пределах указанных границ возраста. Можно также предусмотреть возможность отказа гражданина от минимальной пенсии при достижении 60 лет. В указанном случае за каждый год работы сверх нижней планки возраста пенсию следует увеличивать с применением еще более высоких коэффициентов. Если гражданин с 60 до 65 лет не осуществлял трудовую или иную деятельность, не принимал участия в уплате взносов на государственное социальное страхование, то по достижении 65 лет (вместо ранее уплачиваемой минимальной пенсии)

---

<sup>1</sup> Роик В.Д. Страхование рисков старости. Медицинское, гериатрическое и пенсионное / В.Д. Роик. – СПб.: Питер, 2014. – С. 364.

<sup>2</sup> Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : моногр. / М.М. Шумило. – К. : Ніка-Центр, 2016. – С. 390.

ему должна будет выплачиваться пенсия на общих основаниях (согласно действующим в Республике Беларусь нормам о пенсионном обеспечении) без применения повышающих коэффициентов.

При этом данную систему следует сбалансировать с иными мерами по повышению пенсий в Республике Беларусь, например, доплатами к пенсиям постоянно проживающим в Республике Беларусь неработающим пенсионерам, достигшим возраста 75 и 80 лет.

Безусловно, внедрение предложенной системы введения «гибкого» пенсионного возраста требует всесторонней экономической оценки финансовых возможностей бюджета фонда и республиканского бюджета, расширения мер применения труда пожилых работников, а также изучения экономико-правовых перспектив подобной реформы в долгосрочном периоде.

Еще одним дискуссионным вопросом в правовой науке является снижение общеустановленного пенсионного возраста на основании различных юридически значимых обстоятельств. Дифференциация пенсионного возраста может быть основана на характере условий труда, занимаемой должности, состоянии здоровья и т. д.

Как и в отношении вопроса повышения общеустановленного пенсионного возраста, существует мнение о том, что с учетом сложившейся демографической и экономической ситуации необходимо отказаться от предоставления досрочных пенсий<sup>1</sup> и заменить указанную меру компенсации повышением заработной платы данной категории работников. Однако, солидаризируясь с мнением И.А. Долголевой, полагаем, что в связи с высоким риском утраты трудоспособности работников, занятых в особых условиях труда и (или) отдельными видами профессиональной деятельности, должна быть обеспечена гарантия предоставления компенсации заработной платы в случае выхода досрочно на пенсию по состоянию их здоровья. Наличие вредных производственных факторов остается насущной проблемой современности, и их длительное воздействие на организм приводит к снижению профессиональной трудоспособности работников<sup>2</sup>.

В связи с этим нет необходимости поднимать досрочный возраст выхода на пенсию для лиц, занятых во вредных и (или) условиях труда.

С другой стороны, следует более детально исследовать вопрос о пересмотре предельного возраста состояния на военной службе в сторону увеличения на основании данных о воздействии неблагоприятных произ-

---

<sup>1</sup> Zaidi, A. Should pension systems recognize «hazardous and arduous work»? / A. Zaidi, E. Whitehouse. – Paris : OECD, 2009. – 56 p. – (OECD social, employment and migration working papers ; № 91).

<sup>2</sup> Долголева И.А. Правовое регулирование профессионального пенсионного страхования в Республике Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / И.А. Долголева. – Минск, 2012. – 166 л.; Таипова Г.Ф. Условия труда работников шинного производства и аллергическая заболеваемость их детей : дис. ... канд. мед. наук : 14.00.07 ; 14.00.36 / Г.Ф. Таипова. – Казань, 2009. – С. 10, 257.

водственных факторов (в том числе психоэмоциональных), данных о наступлении инвалидности в результате осуществления такой работы (службы) и иных экспертных оценок.

### **II.III Организация профессионального пенсионного страхования в Республике Беларусь**

Сложившаяся в Республике Беларусь система ППС имеет существенные особенности и путь развития, который представляется уникальным на постсоветском пространстве. Важно указать, что ряд стран пришли к необходимости реформирования льготного пенсионного обеспечения работников, занятых в особых условиях труда, однако пути преобразования данной системы различны. В частности, основными направлениями трансформирования льготных пенсий в зарубежных странах являются:

1) ликвидация института досрочных пенсий и замена данной социальной гарантии дополнительными компенсационными надбавками к заработной плате за вредные и тяжелые условия труда (Латвия, Литва, Польша);

2) сохранение системы льготных пенсий при условии существенного сокращения оснований досрочного пенсионного обеспечения (Азербайджан, Кыргызстан, Молдова);

3) перевод льготных пенсий в связи с особыми условиями труда и (или) отдельными видами профессиональной деятельности в профессиональные пенсии (пособия) (Норвегия, Казахстан, Таджикистан).

ППС в странах Западной Европы, Канаде, США, Японии имеет несколько иную смысловую нагрузку, поскольку формируется, как правило, в рамках отдельной отрасли (например, железнодорожного, морского транспорта, угольной промышленности) или организации и не обусловлено спецификой условий труда или характером работы<sup>1</sup>. Системы ППС создаются в качестве обязательных, являющихся дополнительными к государственному пенсионному страхованию, либо добровольных пенсионных систем. Данные системы основываются на принципах распределения или накопления. Таким образом, формируемые в западных странах профессиональные пенсионные системы представляют собой дополнительное пенсионное страхование по месту работы, которое организуется работодателем добровольно или на основании коллективного (индивидуального) договора между работодателем и работниками (работником) или их представителями (профсоюзом). При этом под профессиональной пенсией понимаются любые выплаты, осуществляемые в соответствии с коллективными программами, создающимися для предоставления работникам или самозанятым лицам пенсий в дополнение

---

<sup>1</sup> Зобнина Т.Ю. Формирование профессиональных пенсионных систем на современном этапе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Т.Ю. Зобнина. – М., 2004. – С. 186.

к государственным пенсиям<sup>1</sup>. Данная пенсионная система образуется, как правило, за счет взносов как работника, так и работодателя, пенсионные накопления вкладываются в доходные инвестиционные проекты<sup>2</sup>.

В качестве обязательного по законодательству ППС применяется в Австралии, Финляндии, Франции и Швейцарии; добровольного – в Австрии, Бельгии, Германии, Италии, Канаде, Нидерландах, США, Японии и др.<sup>3</sup> Как правило, данные системы основаны на накопительном принципе под государственным или частным управлением.

В Республике Беларусь система льготного пенсионного обеспечения прошла длительный путь становления еще в советский период, который характеризуется расширением льготных условий назначения трудовых пенсий, как правило, с целью необходимости омоложения кадров или их привлечения на производство. На современном этапе в связи с негативными демографическими тенденциями развития и неэффективностью распределительной пенсионной системы льготное пенсионное обеспечение, не отвечающее принципам страхования, стало оказывать значительную финансовую нагрузку на национальную пенсионную систему, поскольку финансирование досрочных пенсий осуществляется за счет средств государственного социального страхования. Исключение составляли льготные пенсии лиц, занятых на работах (профессиях), включенных в Список № 2, поскольку их наниматели возмещали расходы на выплату пенсий из расчета 10 % среднегодовой численности работников, занятых на работах с вредными и (или) тяжелыми условиями труда. Однако реальные выплаты досрочных пенсий значительно превышали суммы возмещения расходов нанимателей.

Указанные обстоятельства потребовали изменения существующей пенсионной системы, в том числе совершенствования льготного пенсионного обеспечения. Важным шагом в реформировании пенсионного обеспечения стала Концепция реформы системы пенсионного обеспечения, которая определила вектор развития льготных пенсий – их трансформацию в профессиональные пенсии. В целях реализации реформы льготной пенсионной системы в связи с особыми условиями труда и (или) особым характером работы принят Закон о ППС<sup>4</sup>, направленный на обеспечение правовых,

---

<sup>1</sup> Чубарова Т.В. Профессиональные пенсии в системе пенсионного обеспечения (опыт развитых стран) / Т.В. Чубарова // Труд за рубежом. – 2003. – № 2. – С. 110.

<sup>2</sup> Ibid. – С. 106.

<sup>3</sup> Blekesaune, M. Working conditions and early retirement: a prospective study of retirement behavior [Electronic resource] / M. Blekesaune, P. E. Solem // Research on Aging. – 2005. – Vol. 27, № 1. – Mode of access : <http://roa.sagepub.com/content/27/1/3.full.pdf>. – Date of access : 02.03.2018. – P. 236–238.

<sup>4</sup> О профессиональном пенсионном страховании : Закон Респ. Беларусь, 5 янв. 2008 г., № 322-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

экономических и организационных основ обязательного государственного пенсионного страхования работников, занятых в особых условиях труда и (или) отдельными видами профессиональной деятельности.

Согласно названному Закону в профессиональные пенсии были переведены пенсии по возрасту за работу с особыми условиями труда, на подземных и открытых горных работах, а также пенсии за выслугу лет некоторым категориям медицинских, педагогических работников, спортсменам, занимающимся профессиональным спортом, отдельным категориям артистов театров и других театрально-зрелищных организаций, работникам авиации и летно-испытательного состава (ст. 12, 13, 47–492 Закона о пенсионном обеспечении).

Однако введение в национальную пенсионную систему нового вида пенсионного страхования, основанного на условно-накопительном принципе, а также изменения условий пенсионного обеспечения повлекли неоднозначные последствия для застрахованных лиц. В связи со сложностью условий ППС, низкими размерами профессиональных пенсий данная система не позволила создать эффективный механизм компенсации утраты заработной платы работникам вследствие прекращения ими работы в указанных условиях до достижения общеустановленного пенсионного возраста.

Следует отметить, что право на профессиональную пенсию возникает при соблюдении установленных в законодательстве условий, анализ которых позволил выделить следующие основные требования:

- 1) стаж работы;
- 2) профессиональный стаж;
- 3) включение должности, профессии, работы в соответствующий список или перечень особых условий труда;
- 4) подтверждение особых условий труда и особого характера работы аттестацией рабочих мест по условиям труда либо их соответствием критериям оценки условий труда;
- 5) факт заключения трудового договора;
- 6) занятость в течение полного рабочего дня (за исключением спортсменов);
- 7) достижение установленного законодательством возраста, с которого возникает право на досрочную и дополнительную профессиональную пенсию;
- 8) уплата взносов на ППС.

Рассмотрим более подробно названные условия профессионального пенсионного страхования.

1. Одним из условий профессионального пенсионного страхования является *стаж работы*, легальное определение которого отсутствует. Вместе с тем его можно сформулировать исходя из ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении, в которой закреплены включаемые в него периоды. Под стажем работы следует понимать суммарную продолжительность периодов трудовой



и (или) иной деятельности, в течение которой производилась уплата обязательных страховых взносов, а также других периодов, предусмотренных ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении. Порядок подтверждения и исчисления стажа работы осуществляется в соответствии с законодательством<sup>1</sup>. Стаж работы является родовым понятием, к видам которого обоснованно отнести: специальный стаж (в том числе выслугу лет), профессиональный и страховой стаж.

В национальном законодательстве для обозначения рассматриваемой правовой категории в качестве синонимов используются такие термины, как «трудовой стаж» и «стаж работы». Так, в Законе о пенсионном обеспечении термин «стаж работы» употребляется в широком значении для обозначения суммарной продолжительности периодов трудовой и иной деятельности работника, а также иных установленных законом периодов. В отдельных нормативных правовых актах применяются оба термина, причем термин «трудовой стаж» употребляется в широком значении, «стаж работы» – в узком для обозначения продолжительности трудовой деятельности в определенной отрасли либо по конкретной профессии<sup>2</sup>. В последнее время именно термин «стаж работы» получает все большее законодательное закрепление вместо термина «трудовой стаж»<sup>3</sup>.

В науке права социального обеспечения отмечается, что следует вести речь не о трудовом стаже или стаже работы, а об общественно полезной деятельности, поскольку «в трудовой стаж на определенных законом усло-

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о порядке подтверждения и исчисления стажа работы для назначения пенсий : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 24 дек. 1992 г., № 777 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Трудовой кодекс Республики Беларусь : Кодекс Респ. Беларусь 26 июля 1999 г., № 296-З : принят Палатой представителей 8 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О порядке организации работы по пенсионному обеспечению в органах Государственной безопасности Республики Беларусь : постановление Ком. гос. контроля Респ. Беларусь, 19 мая 2009 г., № 33 : в ред. постановления Ком. гос. контроля Респ. Беларусь от 18.01.2010 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>3</sup> О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам государственной службы : Закон Респ. Беларусь, 15 июля 2008 г., № 409-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 11 июня 2008 г., № 843 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; Об утверждении Положения о государственной службе занятости населения и внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 18 февр. 2008 г., № 221 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 28.03.2012 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

виях входит не только оплачиваемая трудовая деятельность, но и время выполнения иных социально значимых функций, в том числе вытекающих из семейно-родственных обязанностей, а также периоды, когда по основным причинам гражданин вообще не работал»<sup>1</sup>. Однако данное предложение не является бесспорным, поскольку в стаж работы включаются не все периоды общественно полезной деятельности, а только те, за которые уплачивались страховые взносы, а также иные периоды, которые нельзя признать общественно полезной деятельностью, но они являются юридически значимыми и засчитываются в трудовой стаж (в частности, пребывание в местах лишения свободы сверх срока, назначенного при пересмотре дела, содержание под стражей, отбывание наказания в виде ареста, лишения свободы и ссылки в случае необоснованного привлечения к уголовной ответственности и последующей реабилитации).

Стаж работы является одним из условий ППС. Однако полагаем, что данное условие целесообразно исключить из условий, определяющих право на профессиональную пенсию, поскольку система данного вида страхования является дополнительной по отношению к общей системе пенсионного обеспечения. Аргументируя данную позицию, следует отметить, что важным для досрочного выхода на пенсию должен стать исключительно профессиональный стаж, когда работник непосредственно занят в особых условиях труда и (или) отдельными видами профессиональной деятельности, где существует повышенный риск ранней утраты трудоспособности, в связи с чем и предоставляется компенсация в виде профессиональной пенсии. Стаж работы должен иметь юридическое значение для возникновения права на трудовую пенсию по возрасту. Автономный источник финансирования пенсий также позволяет отделить систему пенсионного обеспечения по возрасту от ППС.

2. Следующим условием ППС является *профессиональный стаж*. Легальное определение данного вида стажа содержится в подп. 1.7 п. 1 ст. 1 Закона о ППС, согласно которому под профессиональным стажем понимается продолжительность работы с особыми условиями труда застрахованного лица, в течение которой за него уплачивались взносы на ППС. Указанное определение является неполным, так как в профессиональный стаж помимо периодов непосредственной трудовой деятельности на этих рабочих местах включаются периоды основного и дополнительного трудового отпуска, а также иные периоды, в том числе государственные праздники, праздничные дни, объявленные нерабочими днями, выходные дни, в том числе по графику работы работника (ч. 3 п. 2 Положения о критериях оценки условий труда отдельных категорий работников и (или) особенностей (видов) выполняемых работ для целей ППС и порядке их применения, утвержденного постанов-

---

<sup>1</sup> Советское право социального обеспечения / Е.Н. Доброхотова, М.В. Филиппова, М.А. Янтураева. — СПб. : Изд-во С.-Петербурга. гос. ун-та, 1992. — С. 64.

лением № 1490; абз. 2 п. 30 Инструкцией о порядке заполнения форм документов персонифицированного учета, утвержденной постановлением правления Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 19 июня 2014 № 7)<sup>1</sup>. В качестве дополнительного условия включения в профессиональный стаж указанных периодов предусмотрено, что они должны следовать непосредственно за периодом (днем), в котором работник выполнял работу в течение полного рабочего дня в особых условиях труда. Это означает, что непрерывность между работой и наступлением определенных периодов влияет на размер профессионального стажа. Следует также отметить, что период временной нетрудоспособности застрахованного лица, который ранее включался в специальный стаж, в профессиональный стаж не засчитывается. Некоторые особенности исчисления профессионального стажа закреплены в ст. 13 Закона о ППС.

Следовательно, под профессиональным стажем следует понимать суммарную продолжительность периодов трудовой деятельности работника, занятого в особых условиях труда и (или) отдельными видами профессиональной деятельности, и иных установленных законодательством периодов, в течение которых нанимателем уплачивались дополнительные страховые взносы на ППС

3. В качестве основного условия ППС выступает также такое условие, как включение должности, профессии, работы в соответствующий список или перечень особых условий труда. В обобщенном виде перечень работников, занятых в особых условиях труда и (или) отдельными видами профессиональной деятельности и подлежащих ППС, содержится в п. 1 ст. 5 Закона о ППС. В соответствующих списках и перечнях закреплены конкретные профессии, должности, работы и показатели, которые подтверждают право на профессиональную пенсию. Так, применяются Список № 1 и Список № 2, а также перечни (список), утвержденные постановлением № 1490.

4. Подтверждение особых условий труда для возникновения права на профессиональную пенсию осуществляется посредством аттестации рабочих мест по условиям труда, которая проводится один раз в пять лет, а внеочередная – при изменении условий труда. Проведение аттестации осуществляется на основании приказа нанимателя, которым утверждается состав аттестационной комиссии, определяются ее полномочия, устанавливаются сроки и график проведения работ по аттестации в организации (структурном подразделении).

Оценке подлежат все присутствующие на рабочем месте вредные и опас-

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах заполнения и приема-передачи форм документов персонифицированного учета : постановление правления Фонда социальной защиты населения М-ва труда и социальной защиты Респ. Беларусь, 19 июня 2014 г., № 7 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

ные факторы производственной среды, тяжесть и напряженность трудового процесса. По результатам оценки устанавливается класс (степень) вредности или опасности условий труда в соответствии с СанПиНом 13–2–2007<sup>1</sup>. Механизм проведения аттестации предусматривает четыре класса условий труда и четыре степени вредных условий труда, которые отличаются влиянием производственных факторов на организм работника и (или) его потомство, в отдельных классах – временем восстановления организма работников и (или) указанием о временной нетрудоспособности, наступившей вследствие воздействия неблагоприятных факторов.

Для включения в стаж периода работы, предусмотренного Списком № 1 и Списком № 2, необходимо, чтобы особые условия труда соответствовали определенному классу (степени). Подтверждение права на профессиональную пенсию осуществляется при соответствии условий труда на рабочих местах, предусмотренных Списком № 1, 3-му классу 3-й степени вредности (3.3) и выше; по Списку № 2 – при соответствии условий труда 3-му классу 2-й степени вредности (3.2); по перечню текстильных производств и профессий для целей ППС работниц текстильного производства, занятых на станках и машинах, – при соответствии условий труда 3 и 4-му классу<sup>2</sup>.

В профессиональный стаж лицам, занятым на подземных и открытых горных работах, период выполнения этих работ засчитывается независимо от аттестации рабочих мест либо критериев оценки условий труда.

Для определения права на профессиональную пенсию работникам, занятым отдельными видами профессиональной деятельности, условия труда подтверждаются критериями оценки условий труда, установленными постановлением № 1490. В частности, к данным категориям работников относятся работники, которые до введения ППС подлежали пенсионному обеспечению за выслугу лет (некоторые категории медицинских и педагогических работников, спортсмены, занимающиеся профессиональным спортом, отдельные категории артистов театров и других театрально-зрелищных организаций, работники авиации и летно-испытательного состава). Включение рабочих мест таких работников в перечень рабочих мест с особыми условиями труда организации производится в случае соответствия работы одновременно всем установленным критериям оценки условий труда, а также при соблюдении иных требований, предусмотренных законодательством.

---

<sup>1</sup> Об утверждении Санитарных норм и правил «Гигиеническая классификация условий труда» и признании утратившим силу постановления Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 20 декабря 2007 г. № 176 : постановление М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, 28 дек. 2012 г., № 211 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Инструкция по оценке условий труда при аттестации рабочих мест по условиям труда и предоставлению компенсаций по ее результатам : утв. постановлением М-ва труда и соц. защиты Респ. Беларусь, 22 февр. 2008 г., № 35 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

5. Одним из условий ППС является также факт заключения трудового договора. Так, в подп. 1.4 п. 1 ст. 1 Закона о ППС закреплено положение об осуществлении ППС исключительно работников, занятых в особых условиях труда и (или) отдельными видами профессиональной деятельности на основании трудового договора. В связи с этим деятельность по гражданско-правовым договорам не засчитывается в профессиональный стаж, что вызывает определенные вопросы в правоприменительной практике.

Так, особенностью регулирования отношений между спортивной организацией и спортсменом является применение как трудовых, так и гражданско-правовых договоров. Вместе с тем работа исключительно по трудовому договору дает право на профессиональную пенсию, поскольку основное назначение ППС – возмещение утраты заработка в связи с длительным воздействием особых условий труда. При заключении гражданско-правового договора данная цель не будет достигнута, так как работа по такому договору не является характерной и постоянной для организации. При этом в случае, когда отношения по гражданско-правовому договору фактически соответствуют трудовым, законодательством предусмотрена возможность понуждения нанимателя к заключению трудового договора. Изложенное свидетельствует об обоснованности невключения периода деятельности по гражданско-правовому договору в профессиональный стаж для возникновения права на профессиональную пенсию.

6. Одним из условий ППС, установленных, как правило, для всех категорий работников (за исключением профессиональных спортсменов), занятых в особых условиях труда и (или) отдельными видами профессиональной деятельности, является также занятость в течение полного рабочего дня. В соответствии с ч. 2 п. 23 Положения о порядке проведения аттестации рабочих мест по условиям труда, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 февраля 2008 г. № 253 «Об аттестации рабочих мест по условиям труда», под полным рабочим днем понимается выполнение работы с вредными и (или) опасными условиями труда не менее 80 % продолжительности ежедневной работы (смены), установленной законодательством.

Для работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени с максимальной продолжительностью ежедневной работы при 35-часовой неделе – 7 часов; при 30-часовой и менее рабочей неделе – 6 часов (ч. 3 ст. 115 ТК). При этом общая продолжительность рабочего времени при включении в него времени доставки работников к месту работы под землю и обратно на поверхность не может превышать 3 часов 45 минут в неделю (ч. 2 ст. 113 ТК). В соответствии со ст. 133 ТК учету подлежит фактическое рабочее время, которое состоит из отработанного и неотработанного времени, включаемого в рабочее время. К фактическому рабочему времени относится время с момента явки на место выполнения

работы согласно правилам внутреннего трудового распорядка, графику работ (сменности) или особому указанию нанимателя и до момента фактического освобождения от работы в этот рабочий день (смену); время выполнения основных и подготовительно-заключительных операций (получение наряда, материалов, инструментов, ознакомление с техникой, документацией, подготовка и уборка рабочего места и т. д.), перерывов, предусмотренных технологией, организацией труда, правилами его технического нормирования и охраны, а при их отсутствии – нанимателем по согласованию с профсоюзом. Учет времени должен осуществляться посредством ведения табелей использования рабочего времени, годовых табельных карточек и других документов.

7. Условием возникновения права на профессиональную пенсию является также достижение досрочного пенсионного возраста, установленного законом дифференцированно для каждой категории работников. Возраст выхода на профессиональную пенсию, как правило, аналогичен возрасту назначения пенсий с особыми условиями труда и за выслугу лет, установленному Законом о пенсионном обеспечении. Для работников в зависимости от условий труда или характера работы определен возраст выхода на пенсию ранее на 5, 10, 15, 20 лет общеустановленного пенсионного возраста, а в отдельных случаях действует правило о зависимости количества лет досрочного выхода на пенсию от длительности профессионального (специального) стажа работы. Например, работники, занятые полный рабочий день на подземных работах, работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда, при профессиональном стаже не менее 5 лет у мужчин и не менее 3 лет 9 месяцев у женщин и стаже работы соответственно не менее 25 и 20 лет имеют право на профессиональную пенсию раньше достижения общеустановленного пенсионного возраста на 1 год за каждый год профессионального стажа у мужчин и за каждые 9 месяцев такого стажа у женщин (абз. 3 подп. 1.1 п. 1 ст. 11 Закона о ППС).

Предоставление права досрочного выхода на пенсию в первую очередь обусловлено риском ранней утраты трудоспособности работника, занятого в особых условиях труда и (или) отдельными видами профессиональной деятельности. Следует отметить, что условия как о стаже работы, так и об определенном досрочном пенсионном возрасте были установлены еще в советский период и до настоящего времени сохраняются, как правило, для многих видов работ (профессий, должностей). В связи с изменением технологического процесса производства, в частности посредством его автоматизации, с введением нового оборудования в настоящее время данный подход является не вполне экономически и социально оправданным, что вызывает необходимость проведения исследований рабочих мест по условиям труда (включая медицинские) с целью изучения их влияния на организм работника и определения возможного среднего показателя утраты трудоспособности работников. Результаты таких исследований, а также ре-

зультаты статистических данных о производственном травматизме и профессиональных заболеваниях должны послужить основанием для определения реальной ситуации об уровне профессионального риска в тех или иных условиях труда и выработки норм, устанавливающих новые требования к стажу и возрасту для целей ППС.

В отношении вопроса сохранения досрочного выхода на пенсию существует мнение о том, что с учетом сложившейся демографической и экономической ситуации необходимо отказаться от предоставления досрочных пенсий и заменить указанную меру компенсации повышением заработной платы данной категории работников. Однако полагаем, что в связи с высоким риском утраты трудоспособности работников, занятых в особых условиях труда и (или) отдельными видами профессиональной деятельности, должна быть обеспечена гарантия предоставления компенсации заработной платы в случае досрочного выхода на пенсию по состоянию их здоровья. Предоставление данной категории работников возможности досрочного выхода на пенсию является актуальным в условиях совершенствования и внедрения новой техники и технологий, поскольку длительное воздействие последних на организм работников может повлечь снижение их профессиональной трудоспособности. Более того, доказано, что организм женщин более подвержен токсическому действию вредных веществ, чем организм мужчин. Как показывают исследования отдельных видов работ (в частности, химического и нефтехимического профиля), неблагоприятные факторы производственной среды влияют не только на здоровье работниц, но и на репродуктивные свойства женского организма. Помимо влияния вредных производственных факторов на организм работниц отмечается неблагоприятное воздействие этих факторов на потомство женщин, занятых во вредных или опасных условиях труда. Так, у детей работниц шинного производства, занятых во вредных условиях труда, отмечается раннее формирование аллергических заболеваний; «выявлена определенная зависимость рождения мертворожденных детей и детей с внутриутробными пороками развития, наследственными заболеваниями у женщин-работниц нефтехимических производств, контактирующих с химическими веществами»<sup>1</sup>.

Отмеченное подтверждает необходимость организации особой защиты труда женщин (особенно беременных), а также предоставления права раннего выхода на пенсию работникам, занятым в особых условиях труда, с целью сохранения их здоровья и предотвращения наступления инвалидности. Вместе с тем полагаем, что обязанность нанимателя, закрепленная в п. 11 ст. 226 ТК, должна включать не только информирование работников

---

<sup>1</sup> Таипова Г.Ф. Условия труда работниц шинного производства и аллергическая заболеваемость их детей : дис. ... канд. мед. наук : 14.00.07 ; 14.00.36 / Г.Ф. Таипова. — Казань, 2009. — С. 10; Сафина К.Ф. Условия труда и генетические маркеры репродуктивного здоровья работниц нефтехимических производств : автореф. дис. ... канд. мед. наук : 14.00.07 ; 03.00.15 / К.Ф. Сафина ; Ин-т биохимии и генетики Уфим. науч. центра РАН. — М., 2009. — 25 с.

о состоянии условий и охраны труда на рабочем месте, о существующем риске повреждения здоровья и полагающихся средствах индивидуальной защиты, компенсациях по условиям труда, но и о наличии репродуктивных токсинов, влиянии вредных и (или) опасных производственных факторов на репродуктивные функции работников.

В ст. 11 Закона о пенсионном обеспечении предусмотрен общеустановленный пенсионный возраст, достижение которого служит основанием для возникновения права на дополнительную профессиональную пенсию в случае, если на профессиональной специальной части индивидуального лицевого счета имеются пенсионные сбережения.

8. Еще одним условием возникновения права на профессиональную пенсию является уплата взносов на ППС, которую осуществляет наниматель, предоставляющий работу по трудовому договору. Тарифы страховых взносов установлены дифференцированно в зависимости от степени вредности условий труда, длительности требуемого профессионального стажа и продолжительности досрочного пенсионного периода.

Взносы на ППС исчисляются из всех видов выплат в денежном и (или) натуральном выражении, начисленных работнику в связи с занятостью на рабочем месте, включенном в перечень рабочих мест с особыми условиями труда. Вместе с тем определены виды выплат, на которые взносы по ППС в ФСЗН не начисляются. В частности, к ним относятся выходное пособие при прекращении трудового договора (контракта), государственные пособия, суммы, выплачиваемые в возмещение морального вреда, причиненного работникам, и т. д. В соответствии с п. 2 ст. 7 Закона о ППС взносы на ППС не начисляются также на сумму выплат, превышающую трехкратную величину средней заработной платы работников в республике за месяц, предшествующий месяцу, за который взносы на ППС уплачиваются. Так, номинальная начисленная среднемесячная заработная плата работников в Республике Беларусь в январе 2018 г. составила 859 бел. руб.<sup>1</sup> Таким образом, на сумму свыше 2577 бел. руб. взносы на ППС за февраль 2018 г. не начисляются.

Плательщики уплачивают взносы на ППС в ФСЗН не позднее установленного дня выплаты заработной платы за истекший месяц. Датой исполнения плательщиком обязательства по уплате взносов в ФСЗН является день списания денежных средств с его счета либо день внесения (перечисления) денежных средств в банк. Невнесенная в срок сумма взносов является недоимкой, на сумму которой за каждый день просрочки (включая день уплаты)

---

<sup>1</sup> Номинальная начисленная средняя заработная плата работников Республики Беларусь с 1991 по 2018 гг. // Национальный статистический комитет Респ. Беларусь. – URL: [http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/trud/operativnaya-informatsiya\\_8/zarabotnaya-plata](http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/trud/operativnaya-informatsiya_8/zarabotnaya-plata). – Дата доступа: 02.03.2018.



начисляется пеня в размере 1/360 ставки рефинансирования Национального банка Республики Беларусь, действующей на дату уплаты взносов.

Помимо названных основных условий ППС также был установлен ряд иных требований для различных категорий работников. Например, новшеством пенсионного страхования спортсменов является установление закрытого перечня видов спорта, в котором законодатель четко разграничил профессиональные виды спорта с повышенным риском утраты профессиональной трудоспособности от иных видов профессионального спорта. Однако следует учитывать, что в связи с развитием молодых видов спорта, которые не нашли отражения в соответствующем перечне, но являются не менее травмоопасными (альпинизм, армрестлинг, регби), данный перечень потребует своевременного дополнения. Вместе с тем в Перечень спортивных достижений для целей ППС не были включены отдельные звания спортсменов (спортсмены-паралимпийцы, имеющие звание «Заслуженный мастер спорта Республики Беларусь»). Следует также указать на введение в отношении педагогических работников специальных критериев оценки условий труда:

1) наполняемость в группах на протяжении календарного года не менее 80 % от предельной нормы наполняемости либо не менее предельного количества учащихся в соответствующем образовательном учреждении (за исключением педагогических работников, занятых в учреждениях, расположенных в сельских населенных пунктах);

2) преподавательская деятельность по общеобразовательным учебным предметам (дисциплинам), за исключением предметов военной подготовки, спортивного и спортивно-оздоровительного профиля;

3) для общего среднего и специального образования – ведение преподавательской работы в объеме не менее нормы часов в неделю, организационно-воспитательной работы, дополнительного контроля за учебной деятельностью учащихся и другие особенности, предусмотренные квалификационными характеристиками.

Порядок исчисления, назначения и выплаты досрочной и дополнительной профессиональных пенсий имеет некоторые особенности.

Исчисление досрочной профессиональной пенсии осуществляется на основании ст. 14 Закона о ППС путем деления суммы пенсионных сбережений на число месяцев досрочного пенсионного периода застрахованного лица. Если досрочный пенсионный период застрахованного лица меньше 12 месяцев, досрочная профессиональная пенсия устанавливается в размере, не превышающем двукратной величины бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения, действующего на дату исчисления досрочной профессиональной пенсии. Так, в период с 1 февраля по 30 апреля 2018 г. он составляет 199,32 бел. руб.<sup>1</sup> Следовательно, досрочная

---

<sup>1</sup> Об установлении бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения и

профессиональная пенсия должна составлять не более 398,64 бел. руб. Однако, как показывают статистические данные, досрочные профессиональные пенсии назначены незначительному количеству застрахованных. Так, по итогам 2016 г. в системе профессионального пенсионного страхования учтено 11 424 страхователя, уплачивающих взносы на ППС, 785 927 застрахованных лиц, на которых открыта профессиональная часть лицевого счета. Назначено 8823 дополнительных профессиональных пенсии и 28 досрочных профессиональных пенсий<sup>1</sup>.

В соответствии с п. 2 ст. 14 Закона о ППС перерасчет досрочной профессиональной пенсии осуществляется ежегодно в апреле. Ее новый размер определяется путем деления остатка пенсионных сбережений на оставшееся число месяцев досрочного пенсионного периода застрахованного лица. Полагая, что данная норма несовершенно применительно к правоотношениям, которые возникают при исчислении досрочной профессиональной пенсии, если пенсионный период составляет менее 12 месяцев, поскольку бюджет прожиточного минимума в среднем на душу населения изменяется 1 раз в квартал. В связи с этим полагаем более обоснованным установить норму о перерасчете досрочной профессиональной пенсии, если пенсионный период менее 12 месяцев – 1 раз в квартал с изменением бюджета прожиточного минимума.

Исчисление дополнительной профессиональной пенсии осуществляется на основании ст. 17 Закона о ППС, согласно которой такая пенсия устанавливается в размере бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения, действующего в месяце, за который она выплачивается. Период выплаты дополнительной профессиональной пенсии определяется исходя из суммы пенсионных сбережений, имеющихся на профессиональной части лицевого счета на день назначения пенсии, и бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения, действующего на эту дату. Если период выплаты дополнительной профессиональной пенсии составляет более 60 месяцев, пенсионные сбережения в сумме, превышающей требуемую для выплаты данной пенсии в течение указанного периода, по желанию застрахованного лица выплачиваются одновременно. При этом застрахованное лицо обязано принять решение, которое является окончательным и пересмотру не подлежит.

Назначение и выплата досрочной и дополнительной профессиональных пенсий осуществляется Фондом в порядке, предусмотренном ст. 15–17 За-

---

по основным социально-демографическим группам населения в ценах декабря 2017 года в расчете на месяц : постановление М-ва труда и социальной защиты Респ. Беларусь, 24 янв. 2018 г., № 7 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>1</sup> Итоги работы Фонда социальной защиты населениям за 2016 год и задачи на 2017 год // Фонд социальной защиты Респ. Беларусь. – URL: [http://www.ssf.gov.by/priside/about/publications/~page\\_\\_m17=1~news\\_\\_m17=1515](http://www.ssf.gov.by/priside/about/publications/~page__m17=1~news__m17=1515). – Дата доступа: 02.03.2018.

кона о ППС, постановлением Правления ФСЗН от 22 июня 2011 г. № 9 «Об утверждении Инструкции о порядке назначения и выплаты профессиональных пенсий и формы справки о стаже работы для назначения досрочной профессиональной пенсии»<sup>1</sup> и иными нормативными правовыми актами.

Профессиональная пенсия назначается в случае постоянного проживания застрахованного лица в Республике Беларусь, достижения установленного законодательством пенсионного возраста, а также наличия иных условий, необходимых для назначения профессиональных пенсий. Для дополнительной профессиональной пенсии одним из обязательных условий является наличие пенсионных сбережений на специальной части индивидуального лицевого счета.

После возникновения права на профессиональную пенсию застрахованное лицо подает в городской, районный, районный в городе отдел областного, Минского городского управления ФСЗН заявление о назначении такой пенсии, документ, удостоверяющий личность, а также справку о стаже работы для назначения досрочной профессиональной пенсии, выданную управлением (органом) по труду, занятости и социальной защите. Заявление рассматривается не более 10 рабочих дней, и пенсия назначается с месяца, следующего за месяцем, в котором принято заявление о ее назначении. Если застрахованное лицо является недееспособным, то такое заявление подается в отдел ФСЗН по месту жительства законного представителя застрахованного лица, а находящимся в местах лишения свободы – в отдел ФСЗН по месту нахождения исправительного учреждения через администрацию этого учреждения.

Днем обращения за назначением профессиональной пенсии считается день приема отделом ФСЗН заявления о назначении профессиональной пенсии со всеми необходимыми документами. Прием и регистрация заявления о назначении профессиональной пенсии осуществляются при предъявлении застрахованным лицом документа, удостоверяющего личность и постоянное проживание в Республике Беларусь.

Профессиональные пенсии назначаются с месяца, следующего за месяцем, в котором принято заявление об их назначении. Выплата профессиональных пенсий производится за истекший месяц.

В случае, когда застрахованному лицу до достижения общеустановленного пенсионного возраста выплачивалась пенсия за работу с особыми условиями труда, общая сумма пенсионных сбережений для определения периода выплаты дополнительной профессиональной пенсии составляет положительную разницу между суммой пенсионных сбережений, учтенных на

---

<sup>1</sup> Об утверждении Инструкции о порядке назначения и выплаты профессиональных пенсий и формы справки о стаже работы для назначения досрочной профессиональной пенсии : постановление Правления Фонда соц. защиты населения М-ва труда и соц. защиты Респ. Беларусь, 22 июня 2011 г., № 9 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

профессиональной части лицевого счета этого лица, и суммой выплаченной пенсии за работу с особыми условиями труда, начиная с 1 января 2009 г.

Профессиональные пенсии за истекший месяц выплачиваются через уполномоченный банк на основании платежных документов, формируемых управлением ФСЗН, с 5-го по 25-е число месяца в соответствии с графиком, утвержденным начальником управления ФСЗН, по согласованию с управляющим Фондом.

При прекращении выплаты профессиональной пенсии пенсионное дело считается закрытым и подлежит сдаче в архив. По окончании периода выплаты профессиональной пенсии отдел ФСЗН в течение пяти рабочих дней направляет застрахованному лицу уведомление о завершении выплаты профессиональной пенсии.

Анализ условий ППС позволил определить основные требования, установленные в системе ППС, соблюдение которых предоставляет работникам, занятым в особых условиях труда и (или) отдельными видами профессиональной деятельности, право на профессиональную пенсию. Обоснован вывод о том, что закрепление права таких работников на досрочный выход на пенсию является одним из необходимых условий ППС с учетом развития новой техники и технологий и повышенного риска ранней утраты трудоспособности таких работников. Вместе с тем изучение вопроса о влиянии на работников неблагоприятных производственных факторов отдельных видов работ показало, что более подвержен негативным последствиям вредных и (или) опасных условий труда организм женщин, и это сказывается не только на их здоровье (в том числе репродуктивной функции организма), но и на их потомстве. В связи с этим важным представляется законодательное закрепление в качестве обязанности нанимателя информировать работниц о наличии на их рабочем месте репродуктивных токсинов, влиянии вредных и (или) опасных производственных факторов на их репродуктивные функции.

Реализация ППС выявила ряд проблем в части размеров пенсий. Так, в связи с тем, что размер досрочных профессиональных пенсий, который эквивалентен объему пенсионных сбережений, оказался недостаточно высоким, законодательством было предусмотрено право граждан отказаться от осуществления ППС при наличии менее половины необходимого специального стажа до 1 января 2009 г.<sup>1</sup>

Таким образом, можно предположить, что лица, занятые в опасных и (или) вредных условиях труда, будут продолжать трудиться до наступления общеустановленного пенсионного возраста и длительное время осуществлять деятельность в особых условиях труда. Это обусловлено в первую очередь

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах профессионального пенсионного страхования и пенсионного обеспечения : Указ Президента Респ. Беларусь, 25 сентября 2013 г., № 441 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

слабой мобильностью трудовых ресурсов, в частности в силу специфики образования.

Вместе с тем, как показала практика<sup>1</sup>, профессиональные заболевания чаще диагностируются у работников организаций по производству машин и оборудования (52 случая), а также у работников горнодобывающей промышленности (13 случаев). При этом более половины случаев возникло после продолжительной работы во вредных условиях (25 лет и более). Острых профессиональных заболеваний, развившихся в результате разового непродолжительного воздействия, зарегистрировано не было.

Сказанное подтверждает необходимость при наличии необходимого профессионального стажа у работника, занятого в особых и (или) вредных условиях труда, закрепления механизма переобучения с целью трудоустройства таких работников в нормальные условия труда либо обязанности нанимателя перевести его на работу с нормальными условиями труда.

В связи с этим представляет интерес опыт Польши, где льготы по досрочному выходу на пенсию отменены (за исключением шахтеров, которым сохранено право досрочного пенсионного обеспечения при стаже работы 25 лет независимо от возраста) и закреплено право обучения и помощи в построении карьеры после прекращения работы во вредных условиях труда.

Помимо сказанного перечни и списки для целей ППС требуют своевременного совершенствования в связи с развитием техники и технологий, появлением новых видов профессионального спорта и т. д. Распространение практики заключения гражданско-правовых договоров обуславливает необходимость введения запрета на их применение на работах с опасными и (или) вредными условиями труда, поскольку в данном случае работник не подлежит ППС, а также не имеет иных социально-трудовых гарантий.

## **II.IV Многоуровневая система пенсионного обеспечения: особенности организации в Беларуси**

Согласно Концепции реформы системы пенсионного обеспечения обозначена необходимость развития в республике трехуровневой системы: первый уровень – социальные пенсии, второй – трудовые (страховые) пенсии и третий – дополнительные негосударственные пенсии. Вместе с тем указано, что такое деление является мировым стандартом.

Анализ научной литературы, современного развития пенсионных систем показывает, что их разделение на соответствующие уровни зависит от критериев, которые положены в основу такого деления, а также опыта

---

<sup>1</sup> О состоянии условий и охраны труда в 2016 году / М-во труда и социальной защиты Респ. Беларусь. – URL: <http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Vsemirnyj-den-okhrany-truda-28-Aprelja.pdf>. – Дата доступа: 01.02.2018.

каждого государства в организации пенсионных систем, их социально-экономического развития.

Каждая пенсионная система уникальна в отношении составляющих ее параметров и уровней. Основные различия заключаются в особенностях организации и соотношении обязательного и добровольного пенсионного страхования, в том числе построении их на основе распределительного, накопительного и (или) условно-накопительного принципов.

Экспертами Всемирного банка отмечается целесообразность организации многокомпонентной пенсионной системы, включающей четыре уровня пенсионной системы:

1) базовый, или нулевой уровень (социальные пенсии), который не предусматривает уплаты страховых взносов, организуется с целью предоставления минимальной социальной защиты;

2) первый уровень – распределительная система, финансируемая за счет уплаты социального налога или страховых взносов для выплаты пенсий нынешним пенсионерам;

3) второй уровень – обязательное накопительное пенсионное страхование, которое характеризуется созданием системы вкладов застрахованных лиц, как правило, в таких финансовых учреждениях, как специализированные пенсионные фонды, которые инвестируют эти вклады;

4) третий уровень – добровольное накопительное пенсионное страхование, которое может быть организовано как отдельные сберегательные счета или как профессиональные программы пенсионного обеспечения работников отдельных отраслей экономики<sup>1</sup>.

Важно указать, что в 2005 г. в опубликованном Всемирным банком докладе был выделен также пятый уровень – неофициальные отношения между членами семьи (в том числе оказание финансовой или нефинансовой помощи престарелым, включая оплату медицинского обслуживания и предоставление жилья)<sup>2</sup>.

В юридической науке представлены различные подходы к делению пенсионной системы. Заслуживает внимание позиция Х.Т. Мелешко, которая подразделяет национальную систему пенсионного обеспечения на следующие подсистемы: 1) страховая (перераспределительная) для наемных и некоторых других работников, за которых уплачиваются пенсионные страховые взносы, а также их семей; 2) система профессиональных пенсий, охватывающая лиц, которым по Закону о пенсионном обеспечении назначались досрочные пенсии по возрасту в связи с неблагоприятными условиями труда (вредными, опасными, тяжелыми), а также пенсии за выслугу лет (спортсменам,

---

<sup>1</sup> Schwarz, A. M. The Inverting Pyramid. Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia / A. M. Schwarz, O. S. Arias. – P. 35–37.

<sup>2</sup> Hazel, B. Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform / The World Bank // Journal of pension economics and finance. – № 1. – 2006. – P. 1–2.

педагогическим, медицинским и другим работникам); 3) система государственного пенсионного обеспечения (выплата пенсий военнослужащим и др.); 4) негосударственная система пенсионного обеспечения, построенная по принципу добровольного пенсионного страхования<sup>1</sup>.

В целом поддерживая позицию Х.Т. Мелешко, все же представляется целесообразным разделить систему государственного пенсионного обеспечения на социальные пенсии и пенсии отдельным категориям граждан, выплачиваемые за счет государственного бюджета. Полагаем, что, несмотря на единый источник финансирования данных пенсий, их правовая природа и суть выплаты существенно отличаются, в связи с чем они должны составлять две различные подсистемы. Так, социальная пенсия выступает социальной гарантией государства в случае наступления установленного законодательством социального риска и отсутствия у гражданина необходимого стажа работы и (или) страхового стажа для назначения трудовой пенсии. Для получения права на пенсию, финансируемую за счет государственного бюджета, отдельным категориям лиц (например, военнослужащим, лицам, приравненным к ним в пенсионных правах) необходимо наличие соответствующей выслуги лет, стажа работы и других условий, установленных для назначения такой пенсии.

Таким образом, в настоящее время в Республике Беларусь в результате реализации мероприятий по реформированию системы пенсионного обеспечения действуют следующие ее уровни, которые можно подразделить в зависимости от механизма их реализации:

- 1) социальные пенсии;
- 2) государственное пенсионное страхование граждан;
- 3) профессиональное пенсионное страхование работников, занятых в особых условиях труда и (или) особым характером деятельности;
- 4) государственное пенсионное обеспечение отдельных категорий граждан (например, военнослужащих и иных приравненных к ним в пенсионных правах лиц);
- 5) добровольное страхование дополнительной пенсии.

Исходя из источников финансирования и способа организации, в Республике Беларусь пенсионная система организована путем сочетания государственного и негосударственного пенсионного обеспечения, первое из которых является обязательным, второе – добровольным. При этом государственная система пенсионного обеспечения и пенсионного страхования может финансироваться за счет механизма обязательного пенсионного страхования и (или) государственного бюджета. Так, пенсии для основной

---

<sup>1</sup> Мелешко Х.Т. Реформирование белорусской пенсионной системы / Х.Т. Мелешко // Актуальные проблемы правового положения субъектов трудового права и права социального обеспечения (современное состояние и перспективы развития законодательства): сб. науч. ст. ; под ред. И.А. Комоцкой, Т.М. Петоченко. – Минск : Четыре четверти, 2017. – С. 127–128.

массы трудящихся организованы с применением страхового механизма, суть которого состоит в том, что наниматели, а также застрахованные лица уплачивают обязательные страховые взносы, аккумулирующиеся в ФСЗН. Денежные средства из указанного фонда распределяются на выплаты пенсий с учетом продолжительности трудовой деятельности и уровня оплаты труда гражданина. Страховой механизм предусмотрен в следующих видах пенсий: трудовые пенсии, назначаемые в соответствии с Законом о пенсионном обеспечении, а также профессиональные пенсии, которые выплачиваются за счет дополнительных страховых взносов на ППС.

За счет государственного бюджета в Республике Беларусь осуществляется финансирование следующих видов пенсий:

- 1) социальные пенсии (ч. 2 ст. 8 Закон о пенсионном обеспечении);
- 2) пенсии военнослужащим, лицам начальствующего и рядового состава и их семьям (ст. 10 Закона от 17.12.1992);
- 3) пенсии гражданам, пострадавшим от катастрофы на ЧАЭС, других радиационных аварий (ст. 551 Закона от 06.01.2009).

Важно указать, что предусмотрен также смешанный механизм финансирования пенсий, когда часть пенсии выплачивается за счет государственного бюджета, а другая – за счет средств государственного пенсионного страхования. Например, часть пенсии государственным служащим, превышающая размер пенсии по возрасту, определенный по общим условиям и нормам пенсионного законодательства, выплачивается за счет государственного бюджета. Надбавка за особые заслуги перед республикой в части сумм, превышающих размер пенсии по возрасту (по инвалидности, за выслугу лет) также выплачивается за счет государственного бюджета.

Рассмотрим отдельные особенности правового регулирования названных уровней пенсионной системы Республики Беларусь.

Социальная пенсия выступает в качестве базового уровня с целью предоставления минимальной социальной защиты. Ее назначение и выплата предусмотрена гражданам, не получившим право на трудовую пенсию и не имеющим необходимого стажа работы и (или) страхового стажа.

Условия назначения такой пенсии закреплены в Законе о пенсионном обеспечении. Одним из основных условий является возраст, установленные требования к которому выше, чем для пенсионного обеспечения по возрасту на общих основаниях. Так, закреплено, что социальные пенсии назначаются не получающим трудовую пенсию мужчинам, достигшим возраста 65 лет, женщинам – 60 лет. Предусмотрена также выплата социальной пенсии инвалидам, в том числе инвалидам с детства, детям – в случае потери кормильца, детям-инвалидам в возрасте до 18 лет.

Социальные пенсии исчисляются из наибольшей величины бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения в следующих размерах: инвалидам I группы, в том числе инвалидам с детства – 110 %; инвалидам с детства II группы – 95 %; инвалидам II группы (кроме инвалидов



с детства), детям в случае потери кормильца на каждого ребенка – 85 %; инвалидам III группы, в том числе инвалидам с детства – 75 %; лицам, достигшим определенного возраста: мужчины – 65 лет, женщины – 60 лет, – 50 %; детям-инвалидам в возрасте до 18 лет при степени утраты здоровья: первой – 80 %, второй – 85 %, третьей – 95 %, четвертой – 110 %.

Безусловно, размер социальной пенсии, составляющий менее полного размера бюджета прожиточного минимума, не позволяет обеспечить конституционную гарантию граждан на достойный уровень жизни. Бюджет прожиточного минимума – стоимостная величина прожиточного минимума, которая включает необходимый для сохранения здоровья человека, обеспечения его жизнедеятельности минимальный набор продуктов питания и непродовольственные товары и услуги. Для лиц, не имеющих иных доходов, кроме социальной пенсии, и находящихся в трудной жизненной ситуации, в Республике Беларусь предусмотрена государственная адресная социальная помощь. Однако следует учитывать, что такая помощь предоставляется, если все льготы и доходы на каждого члена семьи за предыдущие 12 месяцев составляли менее бюджета прожиточного минимума.

Следующий уровень пенсионной системы – государственное пенсионное страхование, которое построено в Республике Беларусь на распределительном механизме. Данный механизм предполагает, что страховые взносы, поступающие на пенсионное страхование, расходуются на текущие выплаты пенсий (фиксирование взносов при этом осуществляется посредством персонифицированного учета). Рассматриваемый уровень пенсионной системы организуется, в частности, с целью реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение граждан в старости, инвалидности, потери кормильца и в других случаях, предусмотренных законом (ст. 47 Конституции Республики Беларусь)<sup>1</sup>.

Основные положения в области государственного пенсионного страхования *большой части трудящихся* закреплены в Законе о пенсионном обеспечении. Названным Законом установлены следующие виды трудовых пенсий: по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет.

Право на трудовую пенсию имеют лица, которые в период работы или занятия иными видами деятельности подлежали государственному социальному страхованию и за них, а также ими самими в предусмотренных законодательством о государственном социальном страховании случаях уплачивались обязательные страховые взносы, и их семьи при соблюдении других условий, предусмотренных законодательством. При этом право на трудовую пенсию по возрасту предоставляется при условии уплаты обяза-

---

<sup>1</sup> Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск : Амалфея, 2005. – 48 с.

тельных страховых взносов не менее 16 лет с 1 января 2017 г., а к 2025 г., как было указано ранее, необходим будет страховой стаж не менее 20 лет. Лишь отдельные категории граждан имеют право получать досрочную пенсию при наличии менее 10 лет страхового стажа. Так, согласно ст. 5 и ст. 221 Закона о пенсионном обеспечении трудовая пенсия по возрасту назначается при наличии страхового стажа не менее 10 лет следующим категориям лиц:

а) мужчинам – при стаже работы не менее 40 лет, женщинам – при стаже работы не менее 35 лет;

б) лицам, проходившим военную службу (службу в военизированных организациях), – мужчинам при стаже работы не менее 25 лет и женщинам при стаже работы не менее 20 лет, включая не менее 10 календарных лет военной службы (службы в военизированных организациях), и отсутствии права на пенсию в соответствии с Законом от 17.12.1992.

*Пенсия по возрасту на общих основаниях* назначается при наличии помимо страхового стажа следующих условий: для мужчин – 25 лет стажа работы, для женщин – 20 лет стажа работы и достижения общеустановленного пенсионного возраста, который дифференцируется для мужчин и женщин с разницей в 5 лет.

Следует указать, что возраст выхода на пенсию в Республике Беларусь ежегодно повышается с 2016 г. на полгода и к 2022 г. будет составлять для мужчин – 63 года и для женщин – 58 лет.

Национальное пенсионное законодательство предусматривает ряд льготных оснований для назначения трудовой пенсии отдельным категориям лиц. Так, для инвалидов войны, матерей военнослужащих, многодетных матерей, родителей детей-инвалидов (инвалидов с детства), лилипутов и карликов, инвалидов с детства установлены пониженные требования к возрасту, стажу работы и страховому стажу для приобретения права на трудовую пенсию.

*Пенсия по инвалидности* назначается лицу, признанному инвалидом, группой инвалидности которого установлена медико-реабилитационной экспертной комиссией. Данный вид пенсии назначается на время инвалидности.

В зависимости от причин инвалидности различают пенсии по инвалидности:

1) вследствие трудового увечья или профессионального заболевания. В таком случае пенсия назначается в полном размере независимо от длительности трудового стажа;

2) от общего заболевания. В данном случае пенсия назначается при наличии определенной продолжительности стажа работы ко времени наступления инвалидности или обращения за пенсией (то есть продолжительность стажа работы зависит от возраста инвалида).

Пенсии по инвалидности назначаются независимо от причины инвалид-

ности при наличии установленного стажа работы ко времени наступления инвалидности или обращения за пенсией. Инвалидам I и II группы, которые не имеют достаточного для назначения полной пенсии стажа работы, назначается пенсия по инвалидности при неполном стаже работы. Порядок и критерии определения группы и причины инвалидности установлены постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 25 октября 2007 г. № 97 «Об утверждении Инструкции о порядке и критериях определения группы и причины инвалидности, перечне медицинских показаний, дающих право на получение социальной пенсии на детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, и степени утраты их здоровья»<sup>1</sup>.

*Пенсия по случаю потери кормильца* назначается в случае смерти кормильца, а также признания его безвестно отсутствующим либо объявления его умершим. Право на такую пенсию имеют нетрудоспособные члены семьи умершего кормильца, состоявшие на его иждивении (ст. 36 Закона о пенсионном обеспечении). При этом пенсии назначаются независимо от того, состояли ли они на иждивении кормильца, таким лицам, как дети, одному из родителей или супругу (супруге) либо деду, бабушке, брату или сестре независимо от возраста и трудоспособности, если он (она) занят (занята) уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками умершего кормильца, не достигшими 8 лет, и не работает.

Нетрудоспособными членами семьи считаются:

а) дети (в том числе усыновленные, пасынки и падчерицы), братья, сестры и внуки, не достигшие 18 лет и старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения 18 лет, при этом братья, сестры и внуки – при условии, если они не имеют трудоспособных родителей, пасынок и падчерица – если они не получали алиментов от родителей;

б) отец, мать (усыновители), супруги, если они достигли общеустановленного пенсионного возраста либо являются инвалидами;

в) один из родителей или супруг (супруга) либо дед, бабушка, брат или сестра независимо от возраста и трудоспособности, если он (она) занят (занята) уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками умершего кормильца, не достигшими 8 лет, и не работает;

г) дед и бабушка – при отсутствии лиц, которые по закону обязаны их содержать;

д) отчим, мачеха, если они достигли общеустановленного пенсионного возраста либо являются инвалидами, – при условии, если воспитывали или содержали умершего пасынка или падчерицу не менее 5 лет.

Члены семьи умершего считаются состоявшими на его иждивении, если

---

<sup>1</sup> Об утверждении Инструкции о порядке и критериях определения группы и причины инвалидности, перечне медицинских показаний, дающих право на получение социальной пенсии на детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, и степени утраты их здоровья : постановление М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, 25 окт. 2007 г., № 97 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

они находились на его полном содержании или получали от него помощь, которая была для них постоянным и основным источником средств к существованию. Члены семьи умершего, для которых его помощь была постоянным и основным источником средств к существованию, но которые сами получали какую-либо пенсию, имеют право перейти на новую пенсию.

Родители и супруг (супруга) умершего, не состоявшие на его иждивении, также имеют право на пенсию, если впоследствии утратили источник средств к существованию.

Лица в возрасте от 18 лет и старше, обучающиеся в дневной форме получения образования в общеобразовательных учреждениях, учреждениях, обеспечивающих получение профессионально-технического, среднего специального и высшего образования, в том числе на подготовительных отделениях (кроме учреждений образования, в период учебы в которых обучающиеся состоят на военной службе, на службе в органах внутренних дел, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь), специального образования, переподготовку кадров, имеют право на пенсию по случаю потери кормильца до окончания ими такого обучения, но не более чем до достижения возраста 23 лет.

Все правила, касающиеся семей умерших, соответственно распространяются и на семьи безвестно отсутствующих, если безвестное отсутствие кормильца подтверждено судебным решением.

Пенсия по случаю потери кормильца назначается, если кормилец ко дню смерти имел стаж работы, который был бы необходим ему для назначения пенсии по инвалидности. Членам семьи умершего пенсионера, получавшего трудовую пенсию (за исключением пенсии по случаю потери кормильца), пенсия назначается исходя из стажа работы, из которого назначалась пенсия умершему кормильцу.

*Лицам, занятым в особых условиях труда и (или) особым характером работы*, которые имеют более половины специального стажа до 1 января 2009 г. и не получили права на досрочную профессиональную пенсию, предоставляется право на льготные пенсии в соответствии со ст. 12, 13, 47–492 Закона о пенсионном обеспечении. Это пенсии по возрасту за работу с особыми условиями труда, на подземных и открытых горных работах, а также пенсии за выслугу лет некоторым категориям медицинских, педагогических работников, спортсменам, занимающимся профессиональным спортом, отдельным категориям артистов театров и других театрально-зрелищных организаций, работникам авиации и летно-испытательного состава.

После 1 января 2009 г. *лица, занятые в особых условиях труда и (или) особым характером работы*, подлежат профессиональному пенсионному страхованию, которое было введено в Республике Беларусь согласно Закону о ППС. Характеризуя ППС в целом, следует отметить, что оно представляет собой дополнительную условно-накопительную систему по отношению к

основной государственной системе пенсионного страхования. Суть профессионального пенсионного страхования состоит в том, что наниматели обязаны уплачивать дополнительные страховые взносы за работников, занятых в особых условиях труда и (или) особым характером работы, поступающие на единый счет, из которого впоследствии выплачиваются досрочные и дополнительные профессиональные пенсии, исходя из накопленных каждым работником средств. Информация о профессиональном стаже, уплаченных страховых взносах и иные сведения хранятся в системе индивидуального (персонифицированного) учета. Размер профессиональной пенсии зависит от поступивших взносов, доходов от их размещения и перераспределения средств, невостребованных в связи со смертью застрахованного лица. Выплата такой пенсии производится на основании сведений о количестве пенсионных сбережений. Другими словами, система профессионального пенсионного страхования не предполагает создания индивидуальных счетов, а осуществляется посредством создания обособленного солидарного счета в банке, на котором аккумулируются поступающие от нанимателей страховые взносы.

При этом важно указать, что работник при наличии необходимых условий (в частности, стаж работы, страховой стаж, общеустановленный пенсионный возраст) может получать впоследствии одновременно и дополнительную профессиональную пенсию (при наличии средств на лицевом счете застрахованного) и пенсию по возрасту.

В систему государственного пенсионного страхования также включены *государственные служащие*. Вместе с тем исчисление их пенсий существенно отличается от исчисления пенсий в системе пенсионного страхования основной массы работников, а финансирование, как было указано ранее, является смешанным.

Пенсионное обеспечение государственных служащих осуществляется в соответствии с Законом о пенсионном обеспечении с учетом особенностей, закрепленных Законом о государственной службе<sup>1</sup>.

Государственные служащие имеют право на пенсию за выслугу лет и ее выплату в полном размере при достижении общеустановленного пенсионного возраста и наличии стажа государственной службы не менее 20 лет, при этом установлены такие же требования к страховому стажу, как и для пенсий по возрасту в соответствии с Законом о пенсионном обеспечении. В период работы по трудовому договору (контракту) или занятия предпринимательской деятельностью выплата пенсии за выслугу лет приостанав-

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о порядке исчисления стажа работы в качестве служащего государственного аппарата : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 28 апр. 1994 г., № 293 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

ливаются. Размеры и перерасчет пенсий за выслугу лет государственным служащим установлены ст. 54 Закона о государственной службе.

Основные отличия в исчислении пенсий за выслугу государственным служащим закреплены в п. 2 ст. 54 Закона о государственной службе, в соответствии с которой пенсия за выслугу лет рассматриваемой категории застрахованных назначается в размере 40 % заработной платы за любые 5 лет подряд из последних 15 лет работы на государственных должностях. За каждый полный год стажа государственной службы свыше 20 лет размер пенсии увеличивается на 2 % заработной платы. При этом общая сумма пенсии не может превышать 50 % заработной платы государственного служащего. Для данной категории лиц пенсия условно состоит из двух частей: страховой части, которая при исчислении по общим нормам должна составлять пенсия по возрасту и финансируется за счет средств фонда, а также «обеспечительной надбавки», которая выплачивается за счет государственного бюджета.

Для основной массы работников применяется механизм корректировки фактического заработка, в связи с чем заработок учитывается не полностью, а только его часть (ст. 56 Закона о пенсионном обеспечении). Вместе с тем согласно ст. 57 Закона о пенсионном обеспечении установлено правило о том, что пенсия исчисляется из откорректированного фактического заработка (в 2017 году – за последние 23 года; при этом 23-летний период ежегодно увеличивается на 1 год до фактически имеющегося у лица, обратившегося за пенсией, стажа работы). В периоды, указанные в ч. 2 ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении (служба в армии, обучение на дневной форме получения образования, уход за ребенком и т. п.), в качестве фактического заработка в расчет принимается 40 % средней заработной платы работников в республике за соответствующие месяцы. Данные положения уменьшают размер пенсии, что наиболее ощутимо для лиц с высокой заработной платой.

Полагаем, что такая дифференциации условий исчисления пенсий застрахованных лиц в системе государственного социального страхования не вполне оправдана. Участие государственных служащих в системе обязательного пенсионного страхования должно предусматривать равные условия реализации пенсионных прав, приобретенных в рамках названной системы, с иными застрахованными лицами. Следует согласиться с М.Н. Шумило, который, исследуя особенности пенсионного обеспечения государственных служащих в Украине, отмечает, что наличие особого механизма исчисления пенсий противоречит принципу социальной справедливости<sup>1</sup>. При этом важно указать, что в Украине изменены условия назначения и исчисления

---

<sup>1</sup> Шумило М.М. Особливості пенсійного забезпечення державних службовців / М.М. Шумило // Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні : монографія / Н.М. Хуторян, М.М. Шумило, М.П. Стадник [та інш.]. – К. : ІН Юре, 2012. – 540 с.

пенсий государственным служащим, пенсионное обеспечение которых в настоящее время осуществляется на общих основаниях.

Таким образом, в Республике Беларусь целесообразно установить единые правила исчисления размера пенсий в системе государственного пенсионного страхования для всех категорий граждан, в том числе для государственных служащих, с целью обеспечения принципов равенства и социальной справедливости граждан. Кроме того, следует пересмотреть условия назначения ежемесячного денежного содержания отдельным категориям государственных служащих, которое по сути заменяет пенсию. Подобные льготы значительно сказываются на расходовании бюджетных ассигнований.

Смешанное финансирование также предусмотрено при выплате *пенсий за особые заслуги перед республикой*, которые устанавливаются на основании Положения о пенсиях за особые заслуги перед Республикой Беларусь, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 марта 1993 г. № 185. Данные пенсии назначаются комиссией по установлению пенсий за особые заслуги при Совете Министров Республики Беларусь. Пенсии назначаются достигшим общеустановленного пенсионного возраста гражданам или независимо от возраста лицам, являющимся инвалидами. Гражданам, имеющим право на пенсию по возрасту в связи с особыми условиями труда, пенсия за особые заслуги перед Республикой Беларусь устанавливается по достижении ими возраста, дающего право на эту пенсию, а получающим пенсию за выслугу лет – по достижении ими общеустановленного пенсионного возраста. При этом учитываются другие условия, предусмотренные действующим законодательством.

Пенсия за особые заслуги представляет собой повышение (надбавку) к пенсии по возрасту, по инвалидности или за выслугу лет, назначаемое в соответствии с пенсионным законодательством или законодательством о государственной службе в Республике Беларусь. Размер такого повышения составляет до 250 % минимального размера пенсии по возрасту и устанавливается в каждом конкретном случае в зависимости от заслуг гражданина.

Помимо названных видов пенсий Указом Президента Республики Беларусь от 29 июня 2017 г. № 233 «О пенсионном обеспечении отдельных категорий граждан» установлены иные категории лиц, у которых также наблюдается смешанное финансирование пенсий. Так, право на трудовую пенсию в соответствии с названным нормативным правовым актом получили:

граждане, имеющие стаж работы, предусмотренный в ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении, не менее 40 лет у мужчин и 35 лет у женщин;

граждане, проходившие военную службу (службу в военизированных организациях) и имеющие стаж работы, предусмотренный в ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении, не менее 25 лет у мужчин и 20 лет у женщин, включая не менее 10 календарных лет военной службы (службы в военизированных организациях).

Финансирование расходов на выплату названных пенсий в части, не обусловленной имеющимся у пенсионера страховым стажем, производится за счет средств республиканского бюджета.

Еще одним уровнем пенсионной системы выступает государственное пенсионное обеспечение, которое финансируется за счет государственного бюджета. Как правило, это пенсии военнослужащим и приравненным к ним в пенсионных правах лиц, а также пенсии гражданам, пострадавшим от катастрофы на ЧАЭС.

Условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения *военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям и органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь*, членов их семей регулируются Законом от 17.12.1992. Кроме того, им предоставляется также право на назначение пенсий на основаниях, предусмотренных Законом о пенсионном обеспечении.

Пенсионное законодательство закрепляет некоторые особенности пенсионного обеспечения следующих служащих:

- военнослужащих Вооруженных Сил Республики Беларусь, транспортных войск, внутренних войск Министерства внутренних дел Республики Беларусь, органов государственной безопасности, органов пограничной службы, иных воинских формирований, создаваемых в соответствии с законодательством Республики Беларусь;

- лиц начальствующего и рядового состава:

- органов внутренних дел;

- Следственного комитета Республики Беларусь;

- Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь;

- органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям;

- органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь;

- членов семей военнослужащих или служащих.

В частности, предусмотрено следующее: источник финансирования пенсий – средства республиканского бюджета; льготные условия пенсионного обеспечения, в том числе пенсий за выслугу лет, по инвалидности и по случаю потери кормильца; особенности исчисления выслуги лет и т. д.<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий военнослужащим офицерского состава, прапорщикам, мичманам, сержантам и старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по контракту, лицам начальствующего и рядового состава Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований и членам их семей : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 5 июля 1993 г., № 432 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О льготном исчислении выслуги лет для назначения пенсий : Указ Президента Респ. Беларусь, 13 нояб. 2006 г., № 666 : в ред. Указа Президента



особый порядок расчета пенсий (например, пенсии за выслугу лет устанавливаются в процентах от денежного довольствия, начиная от 50 %, и могут повышаться в определенных случаях до 75 % денежного довольствия).

Военнослужащие офицерского состава, прапорщики, мичманы, сержанты и старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по контракту, а также лица начальствующего и рядового состава при наличии установленной выслуги лет на военной службе и (или) на службе в органах внутренних дел, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям и органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь (далее – служба) имеют право на пожизненную пенсию за выслугу лет.

Военнослужащим, лицам начальствующего и рядового состава, имеющим право на пенсионное обеспечение, пенсии назначаются и выплачиваются после увольнения с военной службы или со службы.

Пенсия за выслугу лет назначается военнослужащим:

а) при наличии выслуги на военной службе и (или) на службе 20 и более лет;

б) достигшим на день увольнения с военной службы или со службы предельного возраста состояния на военной службе или на службе, имеющие выслугу лет с учетом стажа работы 25 и более календарных лет, из которых не менее 12 лет и 6 месяцев составляют военная служба и (или) служба.

При этом установлено такое обязательное условие, как причина увольнения с военной службы или со службы – возраст, болезнь, организационно-штатные мероприятия, ограниченное состояние здоровья или болезнь после увольнения с военной службы или со службы. Для лиц, имеющих 20 лет выслуги и более, дополнительным основанием является увольнение в связи с предельным возрастом состояния на военной службе или на службе, который дифференцируется в зависимости от присвоенных специальных званий<sup>1</sup>.

---

Респ. Беларусь от 24.01.2014 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>1</sup> О воинской обязанности и воинской службе : Закон Респ. Беларусь, 5 нояб. 1992 г., № 1914-XII : в ред. Закона Респ. Беларусь от 09.01.2017 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018. – Ст. 58; Положение о прохождении службы в органах финансовых расследований Комитета государственного контроля : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 20 дек. 2007 г., № 660 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 24.01.2014 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018. – п. 156; Положение о порядке прохождения службы в Следственном комитете Республики Беларусь : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 10 нояб. 2011 г., № 518 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 24.01.2014 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018. – п. 162; Положение о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 15 марта 2012 г., № 133 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 24.01.2014 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018. – п. 193; Положение

Пенсии по инвалидности данной категории лиц, а также пенсии по случаю потери кормильца членам их семей назначаются независимо от продолжительности военной службы и (или) службы. В случае наличия у таких лиц одновременно права на различные государственные пенсии назначается одна пенсия по их выбору. В свою очередь военнослужащим, проходившим военную службу по контракту, лицам начальствующего и рядового состава, уволенным с военной службы, со службы, и членам их семей по их желанию могут назначаться пенсии на основаниях, предусмотренных Законом о пенсионном обеспечении. При этом все виды установленного денежного довольствия учитываются наравне с заработной платой работников в республике.

*Пенсионное обеспечение лиц, пострадавших в результате катастрофы на ЧАЭС, и членов их семей* производится с учетом условий и норм, предусмотренных Законом от 06.01.2009, вступившим в силу 16 июля 2009 г.

Согласно названному Закону для пенсий по возрасту участникам ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС, других радиационных аварий установлены требования со снижением общеустановленного пенсионного возраста. Гражданам, заболевшим и перенесшим лучевую болезнь, инвалидам вследствие катастрофы на ЧАЭС, других радиационных аварий пенсии по возрасту назначаются со снижением возраста и стажа работы.

Размеры пенсий по инвалидности, наступившей вследствие увечья или заболевания, вызванного катастрофой на ЧАЭС, другими радиационными авариями, пенсий по случаю потери кормильца, умершего вследствие увечья или заболевания, вызванного катастрофой на ЧАЭС, другими радиационными авариями, а также социальных пенсий гражданам, в отношении которых установлена инвалидность вследствие увечья или заболевания, вызванного катастрофой на ЧАЭС, и детям, потерявшим кормильца вследствие данной катастрофы, установлены ст. 34–40 Закона от 06.01.2009.

К отдельному уровню пенсионной системы мы отнесли систему добровольного страхования дополнительной пенсии, которая организована на накопительном механизме пенсионного обеспечения. Анализ современного состояния добровольного страхования дополнительной пенсии позволяет сделать вывод о том, что оно недостаточно развито.

В целом в Республике Беларусь в добровольном страховании дополнительной пенсии по состоянию на 01.04.2018 застраховано около 170 тысяч человек, при этом почти 92 % – это страхование нанимателями своих работников. Если сравнивать с общим количеством занятого населения в

---

о прохождении службы в органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 11 янв. 2013 г., № 22 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 24.01.2014 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018. – П. 22.

Республике Беларусь, то застраховано только 3,9 %, а за счет нанимателей – лишь 3,6 %.

Данный вид пенсионного страхования получил широкое распространение в странах с высоким уровнем дохода населения (Нидерланды, США, Швейцария, Япония и др.) и строится, как правило, на накопительном принципе. Так, для сравнения наиболее высокий уровень распространения негосударственного пенсионного страхования на наемных работников в Голландии, где охвачено корпоративными пенсионными программами 95 % населения, в Швеции – около 90 %, более 40 % – в США, Германии, Японии<sup>1</sup>.

Таким образом, белорусские данные подтверждают, что добровольное страхование дополнительной пенсии не получило должного распространения в нашей стране. Как правило, граждане при наличии средств осуществляют банковские вклады. Однако, полагаем, если у гражданина возникнет необходимость в данных деньгах (рождение ребенка, внука, строительство жилья, покупка автомобиля, недвижимости и т. п.), то вклады будут сниматься. В связи с этим говорить, что банковские вклады – это эффективный способ отложить деньги на старость или наступление иных социальных рисков, не приходится.

Что касается юридических лиц, то здесь, безусловно, важное значение имеет финансовая составляющая организации. Наибольшее распространение получили доплаты к пенсиям в зависимости от стажа работы и полученных наград, материальная помощь к праздникам, которые устанавливаются коллективными договорами, положениями, действующими в организации.

Необходимость дальнейшего развития в Республике Беларусь добровольного страхования дополнительной пенсии отмечается в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466.

Вместе с тем в соответствии с Генеральным соглашением между Правительством Республики Беларусь, республиканскими объединениями нанимателей и профсоюзов на 2016–2018 гг. стороны договорились содействовать развитию схем добровольного страхования дополнительных пенсий, в том числе за счет средств организации добровольного дополнительного страхования в виде дополнительной пенсии работников и руководителей организаций.

Изучение зарубежного опыта показывает, что в последние годы с учетом демографических процессов и сложного экономического положения многих стран государственное пенсионное обеспечение и страхование как

---

<sup>1</sup> Шунина О.А. Корпоративное пенсионное обеспечение: проблемы внедрения и имущества для организаций / О.А. Шунина, В.Л. Нечаева, Д.Н. Макаров // Пенсионный фонд: опыт, традиции, инновации: материалы конф., Барнаул, 7 окт. 2015 г. – Барнаул, 2015. – С. 117; Роик В.Д. Социальное страхование: теория и практика организации : учебник и практикум / В.Д. Роик. – М. : Проспект, 2016. – 277 с.

единственные источники финансирования пенсии не могут обеспечивать ее надлежащий уровень. Наиболее эффективны системы тех стран, которые используют сочетание разных финансовых схем. Вместе с тем наблюдается устойчивая тенденция к снижению общего уровня государственного (обязательного по закону) социального обеспечения и к более широкому использованию негосударственных пенсионных систем, характеризующихся страхованием за счет профессиональных (корпоративных) программ. Роль государства сводится лишь в закреплении социальных гарантий в части обеспечения минимальных средств к существованию, нормативной правовой базы, устанавливающей гарантии сохранности прав на пенсионные накопления, что в целом позволяет повысить доверие граждан к долгосрочным инвестициям для обеспечения старости.

В отдельных зарубежных странах определяется государственный специализированный контролирующий орган, который осуществляет анализ жизнеспособности негосударственных пенсионных систем с учетом прогнозирования экономических и финансовых ситуаций. Основной причиной усиленного контроля со стороны государства в данной сфере является социальный фактор и высокая значимость для граждан пенсионных выплат, которые зачастую составляют их единственный источник средств к существованию при наступлении определенных социальных рисков.

В Республике Беларусь добровольное страхование дополнительной пенсии осуществляется на добровольной основе в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 530 «О страховой деятельности»<sup>1</sup>. Граждане имеют право на любое количество дополнительных негосударственных пенсий из различных источников, выплаты из них производятся наряду с выплатой государственной пенсии.

Субъектами такого вида страхования являются страхователь, страховщик и застрахованное лицо. Согласно п. 2 Положения о страховой деятельности в Республике Беларусь, утвержденного названным Указом, страхователем может выступать гражданин Республики Беларусь, иностранный гражданин, лицо без гражданства, организация, в том числе иностранная и международная, а также Республика Беларусь и ее административно-территориальные единицы, иностранное государство, заключившее со страховщиком договор страхования либо являющееся таковым в силу закона или акта Президента Республики Беларусь. Страхователями по данному виду страхования могут выступать наниматели в пользу своих работников, руководители организаций, а также граждане с целью личного добровольного пенсионного страхования или страхования в пользу иных физических лиц.

Страховщиками может быть коммерческая организация, созданная для

---

<sup>1</sup> О страховой деятельности : Указ Президента Респ. Беларусь, 25 авг. 2006 г., № 530 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

осуществления страховой деятельности и имеющая специальное разрешение (лицензию) на ее осуществление. Иначе говоря, страховщиками выступают государственные или негосударственные страховые компании, негосударственные пенсионные фонды. Требования, которым должны отвечать страховщики, порядок лицензирования их деятельности и осуществления государственного надзора за их деятельностью определяются законодательством.

Третьим лицом при страховании руководителя организации, нанимателем своих работников либо гражданином другого физического лица выступает застрахованный, что должно быть отражено в законодательстве; также дано определение термина «застрахованное лицо». Застрахованным лицом является гражданин, иностранный гражданин или лицо без гражданства, в пользу которого заключен договор страхования.

В настоящее время в Республике Беларусь только две страховые компании осуществляют такой вид страхования:

государственная – Республиканское дочернее унитарное страховое предприятие «Стравита»;

негосударственная – Унитарное страховое предприятие «Приорлайф» «Приорбанк» ОАО.

Как видно, количество страховых компаний мизерное. В странах мирового сообщества негосударственное пенсионное страхование могут осуществлять негосударственные пенсионные фонды, страховые компании, банки. В США, Канаде, Японии основой негосударственного пенсионного страхования выступают доверительные (трастовые) фонды. Что касается количества негосударственных пенсионных фондов, например, в Украине более 90 фондов, страховых компаний и банков, которые могут осуществлять такой вид страхования<sup>1</sup>.

Распределение застрахованных в страховых компаниях значительно отличается в Республике Беларусь: в «Стравите» застраховано 97 % от всех застрахованных лиц в данном виде страхования, а в «Приорлайфе» – 3 %. Причинами такой разницы в количестве застрахованных, в частности являются:

– большая привлекательность государственной страховой компании за счет установленного законодательством положения о том, что государство гарантирует страховые выплаты по страхованию дополнительной пенсии и жизни, если договоры страхования заключены с государственной страховой организацией<sup>2</sup>;

– законодательный запрет негосударственной страховой компании осу-

---

<sup>1</sup> Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні: монографія / М.М. Шумило. – К. : Ніка-Центр, 2016. – С. 313.

<sup>2</sup> Ч. 6 п. 3 Положения о страховой деятельности в Республике Беларусь, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 530.

ществлять страхование дополнительной пенсии работников организаций государственной формы собственности.

Анализ схем добровольного страхования дополнительной пенсии в Беларуси позволяет констатировать, что они недостаточно разнообразны. Предусмотрено только две схемы страхования:

- 1) личное страхование физических лиц в свою пользу или страхование в пользу другого физического лица;
- 2) страхование нанимателем своих работников.

Далее следует отметить, что размеры, порядок и условия внесения взносов и осуществления страховых выплат определяются соглашением между страховой организацией и страхователем. Договор добровольного страхования дополнительной пенсии является видом гражданско-правовых договоров и относится к личному страхованию. Общие требования к данному договору закреплены в гл. 48 ГК.

Законодательством предусмотрены определенные налоговые льготы при уплате страховых взносов на данный вид страхования. Так, при личном страховании для физических лиц применяется социальный налоговый вычет в сумме, не превышающей 3164 руб. в течение 2018 г., уплаченной физическим лицом страховым организациям Республики Беларусь в качестве страховых взносов по договорам добровольного страхования дополнительной пенсии, заключенным на срок не менее трех лет. Таким образом, 13 % от суммы взносов возвращается физическому лицу, но данная сумма в год не должна превысить 3164 рубля.

При страховании работников для нанимателей также предусмотрены определенные льготы<sup>1</sup>:

страховые взносы за одного работника (в размере одной минимальной заработной платы) включаются в затраты по производству и реализации продукции, товаров (работ, услуг), учитываемые при налогообложении (на них не начисляется налог на прибыль);

на сумму страховых взносов, уплаченных по страхованию дополнительной пенсии, не начисляются взносы по государственному социальному страхованию и обязательному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Налоговое стимулирование – наиболее распространенная во многих зарубежных странах форма привлечения застрахованных в систему добровольного страхования. Его альтернативой является субсидирование индивидуальных накопительных пенсионных счетов за счет бюджетных средств

---

<sup>1</sup> О страховых взносах, включаемых в затраты по производству и реализации продукции, товаров (работ, услуг), и порядке создания государственными страховыми организациями фондов предупредительных (превентивных) мероприятий за счет отчислений от страховых взносов по договорам добровольного страхования жизни, дополнительной пенсии и медицинских расходов : Указ Президента Респ. Беларусь, 12 мая 2005 г., № 219 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

(например, план Ристера в Германии)<sup>1</sup>. Однако при этом взносы облагаются подходящим налогом и с них взимаются отчисления на социальное страхование, что фактически является возвратом уплаченных налогов.

Страховыми случаями по договорам добровольного страхования дополнительной пенсии выступают:

- достижение застрахованным лицом пенсионного возраста в соответствии с законодательством Республики Беларусь;
- окончание установленного в договоре страхования срока страхования;
- причинение вреда здоровью застрахованного лица, повлекшего установление инвалидности I и II группы застрахованному лицу в течение срока страхования и (или) смерти застрахованного лица в течение срока страхования.

Изучение опыта реализации программ такого страхования позволило выявить следующие причины, которые влияют на его развитие:

1) недоверие граждан к финансовым структурам и долгосрочным инвестициям, что обусловлено прошлым опытом обесценивания советских вкладов, крахом различных финансовых пирамид в 1990-х гг.;

2) низкая степень информированности граждан и нанимателей о преимуществах добровольного страхования дополнительной пенсии (в частности, льготы для организаций и социальные налоговые вычеты для физических лиц);

3) ограниченный круг финансовых инструментов для страховых организаций по инвестированию пенсионных накоплений.

В качестве мер по развитию добровольного страхования дополнительной пенсии должно стать всеобщее информирование граждан, коллективов, нанимателей о проблемах старения населения, необходимости широкого применения дополнительного пенсионного страхования и его преимуществах (в частности, как дополнительного материального обеспечения в старости), а также обучение нанимателей по эффективной организации пенсионного страхования своих работников на принципах социального партнерства.

Инвестирование пенсионных накоплений по негосударственному пенсионному страхованию в Республике Беларусь осуществляется страховыми организациями в установленные законодательством финансовые инструменты в определенных процентах от сумм страховых резервов. Так, согласно Положению о порядке осуществления инвестиций и размещения средств страховых резервов страховыми организациями, утвержденному постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 декабря 2006 г. № 1750, финансовые инструменты, куда страховые компании могут вкладывать средства для инвестирования накоплений, отличаются в зависи-

---

<sup>1</sup> Роик В.Д. Пожилые и стареющий социум России: выбор модели жизнедеятельности: монография / В.Д. Роик. – М. : Проспект, 2016. – С. 213.

мости от формы собственности страховой организации. Более того, следует отметить, что установлено ограниченное количество таких инструментов.

Однако, как показывает белорусская практика, зарубежный опыт, инвестирование накоплений в ограниченный круг финансовых инструментов является неэффективным, поскольку не приносит достаточного уровня дохода, превышающего уровень инфляции, вследствие чего пенсионные накопления обесцениваются.

В связи с этим необходимо развитие финансовых инструментов, в которые страховые организации могут инвестировать пенсионные накопления. При этом данный вопрос требует дополнительной проработки, поскольку, например, при размещении пенсионных накоплений на зарубежных финансовых рынках существует риск ухода финансовых средств из национальной экономики в целях финансирования чужого бюджетного дефицита, равно как и угроза банкротства зарубежных институтов.

В качестве направления развития добровольного страхования дополнительной пенсии актуальным является распространение данной системы на работников бюджетной сферы, в частности здравоохранения, образования, науки и т. п.

Еще одним важным направлением является развитие смешанных видов страхования, при которых добровольная дополнительная пенсия финансируется за счет нанимателя и работника. Законодательно следует предусмотреть механизм правового регулирования, при котором пенсионные схемы по добровольному страхованию дополнительной пенсии смогут быть организованы на различных методах функционирования.

Положительно следует оценить развитие программ корпоративного пенсионного обеспечения в ряде зарубежных стран, которые предусматривают возможность такого страхования по следующим схемам:

1) солидарная (корпоративная), когда корпоративная пенсия формируется исключительно за счет работодателя – пенсионные взносы аккумулируются на солидарном счете организации и облагаются налогом на прибыль;

2) индивидуальная – предусматривает страхование за счет работодателя, уплачивающего пенсионные взносы на индивидуальный счет работника, которые не облагаются налогом на прибыль;

3) паритетная – предполагает участие в формировании корпоративной пенсии как работника, так работодателя.

Как отмечается белорусскими страховыми компаниями, наниматели в Республике Беларусь заинтересованы в паритетной схеме добровольного страхования дополнительной пенсии, однако такой модели страхования в Беларуси не предусмотрено.

Подводя итог сказанному, отметим, что, несмотря на предлагаемые страховыми компаниями программы страхования дополнительной пенсии, анализ правоприменительной практики показал недостаточную заинтересованность физических и юридических лиц в данном виде страхования. Для



развития добровольного страхования дополнительной пенсии необходимо развивать следующие направления:

информирование граждан и юридических лиц с помощью средств массовой информации и проведения разъяснительной работы в организациях о механизме организации и перспективах добровольного страхования дополнительной пенсии;

расширение объектов для инвестирования пенсионных накоплений, в том числе возможность использования долгосрочных инвестиционных программ, что позволит минимизировать отдельные экономические риски;

развитие схем добровольного страхования дополнительной пенсии, в том числе закрепление возможности использования смешанной (паритетной) модели страхования дополнительной пенсии и т. п.;

предоставление возможности физическим и юридическим лицам знакомиться с реальными результатами инвестирования пенсионных накоплений.

В целом анализ национального законодательства в области добровольного страхования дополнительной пенсии позволяет сделать вывод о том, что определенные меры по его развитию принимаются. Вместе с тем, несмотря на принятые программы по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере, полагаем, что развитие правоотношений в области добровольного страхования дополнительной пенсии в Республике Беларусь осуществляется сравнительно медленно. Учитывая демографические тенденции, особенности государственной пенсионной системы, развитие законодательства о страховой деятельности в данной части должно осуществляться в ближайшей перспективе.

Резюмируя изложенное, можно отметить, что в Республике Беларусь организована сложная многоуровневая система пенсионного обеспечения и пенсионного страхования граждан, которая имеет ряд особенностей.

Правовое регулирование пенсионирования граждан в Республике Беларусь осуществляется на национальном и международном уровнях. Государственное регулирование пенсионных правоотношений осуществляется посредством большого количества нормативных правовых актов, система которых имеет сложную структуру и иерархию.

Конституционные положения о социальном обеспечении граждан реализуются в пенсионном законодательстве Республики Беларусь, которое состоит из ряда основных нормативных правовых актов, принятых в форме законов, регламентирующих, в частности, порядок назначения и выплаты пенсий отдельным категориям граждан (основной части трудящихся и лицам, не имеющим стажа работы; лицам, занятым в особых условиях труда и (или) особым характером работы; военнослужащим; государственным служащим; лицам, пострадавшим от катастрофы на ЧАЭС и других радиационных аварий), порядок организации индивидуального (персонифицированного) учета и т. п., а также подзаконных нормативных правовых актов, регламен-

тирующих порядок выплаты пенсий за особые заслуги перед республикой, порядок подтверждения и исчисления стажа работы, профессионального стажа, выслуги лет и т. д.

В последние годы характерным для пенсионного законодательства является решение важных вопросов путем принятия соответствующих указов Президента Республики Беларусь (повышение пенсионного возраста, предельного срока нахождения на военной службе, имеющего значения для пенсий за выслугу лет, страхового стажа, увеличение размера пенсии по возрасту при продолжении работы без получения государственной пенсии после приобретения права на пенсию по возрасту на общих основаниях)<sup>1</sup>. Такие методы совершенствования законодательства не противоречат правилам нормотворческой техники, однако решение столь важных вопросов, которые затрагивают основные социальные вопросы в сфере пенсионного обеспечения граждан, целесообразно, на наш взгляд, осуществлять путем принятия соответствующих законов, что позволит обсудить данные изменения заинтересованными органами государственного управления, а также депутатами на уровне двух палат Парламента. Более того полагаем, что решение таких вопросов необходимо осуществлять в том числе путем обоснования принимаемых мер широкой массе общественности. Изменения законодательства, затрагивающие основные социальные права большей части населения, могут вызвать социальное напряжение в обществе. Вместе с тем одним из эффективных способов снизить такое напряжение является ознакомление молодежи, лиц, получающих высшее образование (в частности, юридическое), с существующим социально-экономическим положением в стране. Такое информирование может осуществляться посредством СМИ, а также в период получения образования соответствующей ступени путем проведения тематических лекционных и семинарских занятий по дисциплине «право социального обеспечения», «экономика» и др. Однако в настоящее время в Республике Беларусь согласно Общеобразовательному стандарту высшего образования 1-й ступени по специальности «Правоведение»<sup>2</sup> учебная дисциплина «Право социального обеспечения» исключена из обязательного

---

<sup>1</sup> О вопросах социального обеспечения : Указ Президента Респ. Беларусь, 31 дек. 2015 г., № 534 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О совершенствовании пенсионного обеспечения : Указ Президента Респ. Беларусь, 11 апр. 2016 г., № 137 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О совершенствовании пенсионного обеспечения : Указ Президента Респ. Беларусь, 08 дек. 2014 г., № 570 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 29.06.2017 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Общеобразовательный стандарт высшего образования. Высшее образование. Первая ступень. Специальность 1-24 01 02 «Правоведение». Квалификация «юрист» : утв. постановлением М-ва образования Респ. Беларусь, 30 авг. 2013 г., № 88. – Режим доступа: [http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/104091/1/%D0%9E%D0%A1%D0%92%D0%9E\\_1-24\\_01\\_02-2013.pdf](http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/104091/1/%D0%9E%D0%A1%D0%92%D0%9E_1-24_01_02-2013.pdf). – Дата доступа: 05.03.2018.

перечня дисциплин и может быть утверждена типовым учебным планом вуза в качестве дисциплины по выбору обучающегося.

Как было указано ранее, ряд вопросов регламентирован на подзаконном уровне (в частности, регулируются вопросы исчисления различных видов стажа, порядок назначения пенсий и т. д.), к правовым актам подзаконного характера относятся постановления Совета Министров Республики Беларусь, постановления республиканских органов государственного управления, решения органов местного управления и самоуправления. Не останавливаясь подробно на данном вопросе, отметим, что важное место в регулировании отношений по пенсионному обеспечению занимают акты, которые принимаются высшими судебными инстанциями Республики Беларусь (в том числе Конституционным Судом Республики Беларусь)<sup>1</sup>.

Такое многообразие нормативных правовых актов области пенсионного обеспечения вызывает сложности для понимания их гражданами, а также возникновение споров по ряду вопросов в сфере реализации прав граждан на пенсию. В связи с этим целесообразно осуществлять их систематизацию путем кодификации. Как показала история развития пенсионного законодательства, унификация и обобщение всего массива нормативных правовых актов периодически проводилась путем принятия более укрупненных нормативных правовых актов, включающих большое количество образовавшихся к соответствующему периоду нормативных правовых актов по данному вопросу.

---

<sup>1</sup> О правовой неопределенности в правовом регулировании удостоверения личности при назначении пенсии органами по труду, занятости и социальной защите : решение Конституционного Суда Республики Беларусь, 9 июля 2014 г., № Р-944/2014 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

### **Раздел III СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

#### **III.1 Современные проблемы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь**

**П**енсионные системы являются важнейшими элементами социальной защиты населения, а их ресурсы – одними из значимых на финансовых рынках.

При оценке эффективности функционирования национальных пенсионных систем аналитики обращают внимание на следующие аспекты:

- уровень пенсий с позиции обеспечения достойного качества жизни пенсионеров;
- объем и удельный вес финансовых ресурсов пенсионной системы по отношению к величине ВВП;
- финансовая устойчивость пенсионной системы в долгосрочной перспективе (с учетом демографических, экономических особенностей и структурных изменений рынка труда).

Одним из основных прав, закрепленных в Конституции, признается право каждого на социальное обеспечение, которое включает и право на получение пенсии в установленных законом случаях и размерах. Нормативные правовые акты, регулирующие пенсионные отношения, и правоприменительная практика не лишены спорных и неоднозначных решений. Вместе с тем применение пенсионного законодательства – необходимое условие своевременной и полной реализации гражданами их конституционного права на пенсию, поэтому анализ законодательства проводится прежде всего с точки зрения гарантии данного права.

Конституционные права носят субъективный, личный характер, то есть принадлежат каждому человеку. В целях обеспечения конституционного права каждого человека на получение пенсии законодатель предусматривает механизм его реализации, включая закрепление в законе оснований назначения пенсий, установление правил их исчисления и определения размеров.

Принимаемые законодателем решения должны соответствовать конституционным принципам пенсионного обеспечения и международно-правовым обязательствам нашего государства в сфере пенсионного обеспечения. Принятая Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ 29 октября 1994 г. Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых

государств<sup>1</sup> предусматривает, что независимые государства признают для себя обязательными конвенции МОТ и гарантируют лицам, проживающим на их территории, пенсионное обеспечение в случаях, предусмотренных национальным законодательством, независимо от того, на территории какого государства приобретено право на него.

Право на пенсию включает ряд отдельных пенсионных полномочий, а именно: право на назначение пенсии с определенного срока, на установление пенсии в определенном размере, на ее выплату, на выплату пенсии при переселении пенсионера на постоянное место жительства в другое государство и т. д.

Пенсионное обеспечение в Республике Беларусь осуществляется на основании нескольких законов, указов и положений, устанавливающих довольно сложную систему условий пенсионного обеспечения и правил определения размера пенсий для различных категорий граждан в зависимости от их социального статуса, а также условий труда, в которых протекала их трудовая деятельность либо служба. Их качество не отвечает главному требованию – быть понятным каждому человеку. В этих нормативных правовых актах имеется довольно много противоречий и пробелов, которые затрудняют реализацию конституционного права каждого человека на пенсионное обеспечение.

Начавшаяся в конце XX в. пенсионная реформа продолжается. Одной из основных целей этой реформы, предусмотренной в Концепции, является приведение уровня пенсионного обеспечения в соответствие с объемом участия в финансировании пенсионной системы и бюджета прожиточного минимума, а в перспективе – с минимальным потребительским бюджетом пенсионера.

Прошло более 20 лет с момента утверждения Концепции, а минимальный размер трудовой пенсии по возрасту при наличии полного стажа работы (у мужчин – 25 лет, женщин – 20 лет) составляет 25 % наибольшей величины бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения, утвержденной Правительством Республики Беларусь за два последних квартала.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 декабря 1999 г. № 1976 «Об утверждении Положения о порядке корректировки фактического заработка пенсионера при назначении и перерасчете трудовых пенсий и повышения трудовых пенсий, начисленных в минимальном размере, в связи с ростом средней заработной платы»<sup>2</sup> к трудовым пенсиям, начисленным в минимальном размере, устанавливается доплата в размере

---

<sup>1</sup> Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств : [одобр. в г. Санкт-Петербурге, 29 окт. 1994 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Положение о порядке корректировки фактического заработка пенсионера при назначении и перерасчете трудовых пенсий и повышения трудовых пенсий, исчисленных в минимальном размере, в связи с ростом средней заработной платы : постановление Совета Министров Респ.

20 % средней заработной платы работников в республике, применяемой для корректировки фактического заработка пенсионера при назначении и перерасчете трудовых пенсий в связи с ростом средней заработной платы в республике.

Следовательно, наименьший размер трудовой пенсии по возрасту при наличии полного стажа работы, требуемого для ее назначения, представляет сумму двух величин – установленного Законом о пенсионном обеспечении минимального размера пенсии и доплаты к ней, предусмотренной выше-названными постановлением.

Размеры надбавок и доплат к пенсиям устанавливаются из минимального размера пенсии по возрасту без включения в них доплаты. На наш взгляд, более предпочтительно увеличить минимальный размер трудовой пенсии по возрасту с одновременным сокращением доплаты к ней, что позволит упростить систему материального обеспечения граждан.

Для достижения социальной эффективности системы социального страхования должны быть обеспечены минимальные гарантии (как в денежной, так и в натуральной форме) любому участнику системы. Другими словами, размер пенсии должен обеспечить для пенсионеров достойный уровень жизни.

Этим критериям пенсионная система нашего государства не соответствует. Так, эквивалентность взносов и пенсионных выплат соблюдается по отношению к тем гражданам, у которых заработная плата ниже средней заработной платы по стране. В отношении лиц с высокой заработной платой принцип эквивалентности взносов и выплат не соблюдается.

Размер трудовой пенсии по возрасту определяется в процентах к заработку лица, обратившегося за ее назначением. Однако при исчислении пенсии учитывается не полностью заработок, а только его часть. С 1 января 1997 г. он ограничивается 130 % средней заработной платы работников в республике, или, иначе говоря, коэффициентом 1.3, то есть заработок, превышающий 130 % средней заработной платы работников, на размер пенсии не оказывал влияния. С 1 апреля 1999 г. заработок в пределах от 130 до 400 % средней заработной платы работников в республике учитывается в размере 10 %. С января 2017 г. заработок в пределах от 130 до 500 % средней заработной платы работников в республике учитывается в размере 10 %, при условии, что у мужчин имеется стаж работы 36 лет и более и 31 год и более у женщин.

Заработок, превышающий 400 % (500 % при стаже работы у мужчин 36 лет и 31 год у женщин) средней заработной платы в республике, применяемой для корректировки фактического заработка пенсионера для исчисления пенсии, не учитывается. Следовательно, трудовая пенсия исчисляется не из

фактического заработка лица, обратившегося за назначением пенсии, а из его части, что является нарушением пенсионных прав граждан. Исчисление пенсии не из фактического заработка пенсионера, а из его части приводит к тому, что коэффициент замещения трудовой пенсий утраченного заработка снижается, что противоречит базовому принципу социального страхования, закрепляющего его возмездный характер.

Все страховые пенсии, в том числе пенсии по возрасту, необходимо определить в процентах к прежнему трудовой доходу (заработку). Конвенция МОТ о минимальных нормах социального обеспечения от 28 июня 1952 г. № 102<sup>1</sup> предусматривает, что размер пенсии по возрасту не должен быть менее 40 % заработка. В Европейском кодексе социального обеспечения, который принимается позднее, эта норма выше. Статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ратифицированного СССР, и, следовательно, обязательного для исполнения нашим государством, предусматривает обязательства Договаривающихся государств обеспечить каждому достойный уровень жизни, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния. Достойный уровень жизни – это уровень не ниже минимального стандарта, определенного Конвенцией МОТ № 102. В нашем государстве наметилась тенденция к снижению этого уровня, несмотря на то что размер пенсии поставлен в зависимость не только от заработка, но и длительности стажа работы. Так, согласно ст. 23 Закона о пенсионном обеспечении мужчинам за каждый полный год стажа работы сверх 25 лет, а женщинам – сверх 20 лет, пенсия по возрасту, в том числе минимальная, увеличивается на 1 % среднемесячного заработка, но не менее чем на 1 % минимального размера пенсии по возрасту. Мужчинам, достигшим общеустановленного пенсионного возраста и имеющим стаж работы более 35 лет, а женщинам при стаже работы более 30 лет и достигшим общеустановленного пенсионного возраста, пенсии увеличиваются за каждый полный год стажа работы сверх 35 лет у мужчин и 30 лет у женщин на 1 % среднемесячного заработка, но не менее чем на 0,7 % средней заработной платы работников в республике, применяемой для корректировки фактического заработка пенсионера. Следовательно, законодатель установил стажевый стандарт, при котором устанавливается полная пенсия по возрасту, и определил, как корректируется размер пенсии, если имеющийся стаж работы превышает установленный законом.

Одним из способов стимулирования трудовой деятельности после достижения пенсионного возраста, широко применяемым во многих странах мира, являются повышенные размеры назначенной пенсии при условии, что работающий пенсионер отказался от ее получения. В нашем государстве в

---

<sup>1</sup> О минимальных нормах социального обеспечения : Конвенция № 102 Междунар. орг. труда : [принята в г. Женеве 28.06.1952 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

дополнение к существующему способу выплаты трудовой пенсии полностью в период осуществления трудовой деятельности применяется и вышеуказанный способ. Так, согласно ст. 231 Закона о пенсионном обеспечении при продолжительности работы без получения назначенной государственной пенсии по возрасту на общих основаниях размер пенсии по возрасту увеличивается на 6, 8, 10 и 12 % заработка, из которого в соответствии со ст. 56 Закона о пенсионном обеспечении исчисляется пенсия, – соответственно за каждый полный первый, второй, третий и четвертый годы работы; на 14 % такого заработка – за полный пятый и каждый последующий год работы. Указанные размеры увеличения пенсии суммируются между собой. Несомненно, размер пенсии существенно увеличится. Этот альтернативный порядок выплаты пенсии позволит сократить расходы на выплату пенсий работающим пенсионерам.

Законодатель предусматривает увеличение размера назначенной пенсии в случае более позднего фактического выхода на пенсию, но не решает вопрос о выплате пенсии, которую мог получить пенсионер в период трудовой деятельности. На наш взгляд, эта пенсия должна быть ему выплачена в последующем, когда он прекратит работу.

Реформирование пенсионной системы – долгосрочная программа, предполагающая решение как неотложных текущих вопросов, так и проблем стратегического порядка. Однако основной задачей в условиях роста стоимости жизни должна быть задача по поддержанию соответствующего уровня жизни пенсионеров.

В последнее время в сфере пенсионного обеспечения возникли проблемы, решение которых находится за пределами пенсионной системы. Одной из них является снижение общей численности трудоспособного населения и увеличение лиц пенсионного возраста, что отрицательно влияет на пенсионную систему. Согласно статистическим данным, численность населения старше 60 лет к 2050 г. будет составлять 35 % от общей численности населения нашего государства<sup>1</sup>.

Кроме того, за последние несколько лет в Беларуси возросла безработица. По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь, в апреле 2017 г. 4 366 700 человек являлись занятыми и 41 600 – безработными, зарегистрированными в органах по труду, занятости и социальной защите<sup>2</sup>.

Необходимо разграничивать количество официально зарегистрированных безработных и реально не работающих, которые не зарегистрированы в соответствующих государственных органах, а их число значительно превы-

---

<sup>1</sup> Население Республики Беларусь. Статистический сборник / редкол.: Е.И. Кухаревич (пред.) [и др.]. – Минск : Национальный статистический Комитет Респ. Беларусь, 2011. – 449 с.

<sup>2</sup> Динамика численности рабочей силы // Национальный статистический комитет Респ. Беларусь. – URL: <http://belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/ssvol-mvf-2/natsionalnaya-stravitsa-svodnyh-dannyh/zanyatost-i-bezrabotitsa>. – Дата доступа: 01.03.2018.



шает официальную статистику. Причиной того, что граждане не регистрируются в качестве безработных, – низкий размер пособия по безработице. Он равен примерно 23 % бюджета прожиточного минимума, который для трудоспособного населения составляет 204,35 бел. руб. (в эквиваленте – около 110 долл.)<sup>1</sup>.

Для современного общества характерно развитие информационных технологий. На сегодняшний момент уровень развития систем искусственного интеллекта позволяет интегрировать роботов в производство, что неизбежно приведет к сокращению потребностей в рабочей силе.

По прогнозам экспертов, к 2020 г. роботы вытеснят с рабочих мест около 7 млн человек. Процесс преобразований ускоряется тем, что при росте мировой экономики на 2–3 % в год рынок систем искусственного интеллекта растет на 60 %, то есть в 20–30 раз быстрее мировой экономики.

По оценкам специалистов в сфере трудовых отношений международной ассоциации юристов (IBA), представленным в докладе «Искусственный интеллект, роботизация и их влияние на рабочее пространство», в ближайшем будущем 1/3 рабочих мест, занятых выпускниками вузов, может быть заменена машинами и программным обеспечением<sup>2</sup>. Следовательно, наметилась тенденция вытеснения людей с рынка труда и преобразования рабочих мест в связи с роботизацией производства.

Беларусь начинает отвечать на вызовы будущего. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 марта 2016 г. № 235 «Об утверждении Государственной программы развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы»<sup>3</sup> предусмотрено, что целью вышеназванной программы является совершенствование условий, содействующих трансформации сфер человеческой деятельности под воздействием ИКТ, включая формирование цифровой экономики, развитие информационного общества и совершенствование электронного правительства.

Цифровая экономика – это будущее. На международном, евразийском и национальном уровнях цифровая экономика признана одним из главных

---

<sup>1</sup> Об утверждении прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения и положения о порядке расчета бюджета прожиточного минимума по основным социально-демографическим группам и в среднем на душу населения : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 4 сент. 2014 г., № 865 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Филипова И.А. Четвертая промышленная революция и трудовое право / И.А. Филипова // Научные чтения памяти профессора В.И. Семенкова : сб. материалов Респ. науч.-практ. конф. с междунар. участием (г. Минск, 7 дек. 2017 г.) // Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь; редкол.: С.М. Сивец [и др.]. – Минск : Четыре четверти, 2017. – С. 477.

<sup>3</sup> Об утверждении Государственной программы развития цифровой экономики и информационного сообщества на 2016–2020 годы [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 23 марта 2016 г., № 235 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

приоритетов инновационного развития. И как следствие, под воздействием процессов глобализации и технического прогресса сократится потребность в рабочей силе без необходимости создания адекватного числа рабочих мест в различных отраслях экономики.

Административное повышение зарплаты без соответствующего роста производительности труда, которое имеет место в нашем государстве, влечет ухудшение финансового состояния организаций и невозможность платить страховые взносы. Таким образом, сужается база (оплаты труда), с которой взимаются взносы на пенсионное обеспечение.

Необходимость поддержания в будущем реальной стоимости (покупательской способности) пенсии будет вынуждать государство направлять в пенсионную систему все больше бюджетных средств, поэтому при переходе к цифровой экономике должен быть переосмыслен весь механизм взаимодействия пенсионной системы с экономикой, их прямые и обратные связи. Кроме того, необходимо периодически проводить актуарное прогнозирование, то есть оценивать будущее пенсионной системы с финансовой точки зрения, чтобы принять упреждающие меры.

В странах Западной Европы также идет реформирование пенсионного законодательства. Его направление свидетельствует об усилении принципа индивидуальной предусмотрительности человека. В связи с этим перспективным направлением пенсионной системы в Беларуси должно стать сочетание государственных пенсионных обязательств со стимулированием работодателей и работников к уплате добровольных дополнительных выплат на пенсионное обеспечение.

Неразрывная взаимосвязь личных и социально-экономических прав человека предполагает активные действия государства, направленные на решение проблем технологической безработицы, на повышение доходов населения и улучшение социального обеспечения (в том числе пенсионного).

Проблема дефицита ресурсов пенсионного обеспечения может быть решена двумя путями: увеличением налогового бремени либо ужесточением условий предоставления пенсионных выплат.

В целях финансовой стабилизации пенсионной системы в Республике Беларусь: а) введено профессиональное пенсионное страхование; б) для женщин и мужчин повышен пенсионный возраст; в) стимулируется обращение за пенсией в возрасте фактической утраты трудоспособности; г) повышены требования к продолжительности страхового стажа. Он ежегодно увеличивается на 6 месяцев, и такое увеличение закончится в 2025 г., когда он достигнет 20 лет.

Современный период развития системы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь связан с усилением страховых принципов. Если ранее социальному страхованию подлежали в основном наемные работники, то сейчас оно распространено на индивидуальных предпринимателей, нотариусов, осуществляющих нотариальную деятельность в нотариальных бюро,

адвокатов, осуществляющих адвокатскую деятельность индивидуально либо на основе членства (участия) в юридических лицах любых организационно-правовых форм, лиц, выполняющих работы либо оказывающих услуги по гражданско-правовым договорам, и другие категории граждан, то есть социальное страхование распространяется не только на лиц наемного труда, но и на самозанятое население.

Учитывая, что доход некоторых категорий самозанятых граждан (творческих работников, ремесленников, лиц, осуществляющих деятельность по оказанию услуг в сфере агротуризма без государственной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей, и некоторых других категорий граждан) не гарантирован, законодатель предусмотрел, что для них социальное страхование является добровольным.

Согласно ст. 8 Закона Республики Беларусь от 31 января 1995 г. «Об основах государственного социального страхования» право на выплаты по государственному социальному страхованию приобретает в зависимости от уплаты взносов на государственное социальное страхование. К страховым случаям, при наступлении которых застрахованные граждане приобретают право на выплаты, относятся: достижение пенсионного возраста, инвалидность, потеря кормильца. При наступлении этих событий – страховых случаев – застрахованному лицу при наличии условий, установленных законом, назначается государственная трудовая пенсия.

Пенсии за выслугу лет сохранились в качестве вида пенсии по государственному пенсионному обеспечению в отношении следующих категорий граждан:

- а) военнослужащих (за исключением граждан, проходивших военную службу по призыву в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин);
- б) сотрудников органов государственной безопасности;
- в) лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел;
- г) сотрудников Следственного комитета;
- д) сотрудников Государственного комитета судебных экспертиз;
- ж) сотрудников органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям;
- з) сотрудников органов финансовых расследований Комитета государственного контроля;
- и) граждан, занимающих государственные должности и должности государственных служащих.

Им выплачиваются пенсии за выслугу лет, по инвалидности, а членам семьи погибших или умерших – пенсии по случаю потери кормильца.

Основная особенность государственного пенсионного обеспечения состоит в том, что в отличие от трудовых пенсий по обязательному пенсионному страхованию финансирование пенсий по государственному пенсионному обеспечению осуществляется за счет средств бюджета.

Для этой категории граждан установлены привилегированные правила

пенсионного обеспечения по условиям и уровню пенсионного обеспечения по сравнению с правилами, действующими для лиц, имеющих право на трудовую пенсию.

Указанным гражданам и их семьям (за исключением лиц, занимающих государственные должности и должности государственных служащих) пенсии назначаются применительно к условиям, нормам и порядку, установленному Законом от 17.12.1992.

Право на пенсию по Закону от 17.12.1992 возникает при выслуге 20 лет и более, а у лиц, достигших на день увольнения с военной службы или со службы предельного возраста состояния на службе и не имеющих выслуги 20 лет, но при условии, что они уволены по болезни, возрасту, в связи с организационно-штатными мероприятиями либо по ограниченному состоянию здоровья – при стаже работы 25 и более лет, из которых не менее 12 лет и 6 месяцев составляет военная служба и (или) служба.

Правительством издан ряд подзаконных актов, которыми детализирован порядок назначения и выплаты пенсий указанным категориям граждан и их семьям. В них определяются, в частности, правила исчисления выслуги лет и заработка, оформления документов и организации работы по пенсионному обеспечению.

Так, согласно п. 2 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 5 июля 1993 г. № 432 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий военнослужащим офицерского состава, прапорщикам, мичманам, сержантам и старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по контракту, лицам начальствующего и рядового состава Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органам финансовых расследований и членам их семей» (далее – постановление от 05.07.1993)<sup>1</sup> в выслугу лет лицам, имеющим право на пенсию при выслуге 20 лет, после 1 января 1993 г. засчитывается период получения среднего специального и (или) высшего образования в качестве учащегося и студентов, но не более четырех лет.

Военнослужащим, имеющим право на пенсию при стаже работы 25 лет и более, из которых не менее 12 лет и 6 месяцев составляет военная и (или) служба в органах внутренних дел, Следственном комитете Республики Беларусь, Государственном комитете судебных экспертиз Республики Бе-

---

<sup>1</sup> О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий военнослужащим офицерского состава, прапорщикам, мичманам, сержантам и старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по контракту, лицам начальствующего и рядового состава Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований и членам их семей : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 5 июля 1993 г., № 432 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

ларусь, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям и органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, в выслугу лет после 1 декабря 2003 г. засчитывается период получения среднего специального и (или) высшего образования в дневной форме получения образования в качестве учащихся и студентов, но не более пяти лет.

Периоды обучения засчитываются в выслугу лет со дня начала первого года обучения, но не ранее достижения 17-летнего возраста, и по день принятия государственной экзаменационной (квалификационной) комиссией соответствующего учреждения образования решения о выдаче документа о среднем специальном или высшем образовании.

Кроме того, этой категории граждан выслуга лет исчисляется в случаях, установленных законом, в льготном (кратком) порядке. Один месяц службы может быть засчитан за шесть, три, два и полтора месяца с учетом условий, в которых протекала военная служба.

Введение пенсий за выслугу лет военнослужащим и приравненным к ним категориям обусловлено особенностями кадровой военной и иной подобной службы. Обязанности, возлагаемые на лиц, несущих военную и аналогичную службу, предполагают необходимость выполнения ими любых, в том числе сопряженных с риском для жизни и здоровья задач, что влечет обязанность государства гарантировать им материальное обеспечение.

Пенсия должна назначаться за особый характер обязанностей этой категории граждан, а не за работу, выполняемую в обычных (нормальных) условиях труда и иную общественно полезную деятельность, к которой относится период получения среднего специального и высшего образования. По этой причине из п. 2 постановления от 05.07.1993 следует исключить положение о включении в выслугу лет этой категории граждан периоды обучения в высших и средних учреждениях образования.

Пенсии за выслугу лет этой категории граждан исчисляются из денежного довольствия, которое состоит из окладов по штатной либо последней занимаемой должности, окладов по воинскому или специальному званию, надбавки за выслугу лет (непрерывную службу или работу), денежной компенсации взамен продовольственного пайка, выплат, связанных с индексацией денежного довольствия.

Согласно ч. 3 ст. 42 Закона от 17.12.1992 указанное денежное довольствие при исчислении пенсии учитывается полностью.

Размер пенсии при выслуге 20 лет составляет 50 % денежного довольствия (заработка). Для лиц, уволенных в отставку по возрасту либо болезни, – 60 % сумм денежного довольствия.

Размер пенсии увеличивается на 3 % денежного довольствия за каждый год выслуги свыше 20 лет, но не более чем до 75 % денежного довольствия.

Военнослужащим и приравненным к ним категориям, уволенным со

службы по достижении предельного возраста пребывания на службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имеющим стаж работы 25 и более календарных лет (из которых не менее 12 лет и 6 месяцев составляет военная служба и (или) служба), размер пенсии также составляет 50 % денежного довольствия, а за каждый год стажа сверх требуемого начисляется 1 % денежного довольствия, но не более 75 % этих сумм.

В сумму пенсии входят надбавки и повышения к пенсии. При этом согласно ст. 16 Закона от 17.12.1992 минимальный размер пенсии по выслуге лет не может быть ниже 150 % установленного законом минимального размера пенсии по возрасту. Максимальный размер пенсии по выслуге лет не установлен.

Право на пенсию за выслугу лет имеют и государственные служащие. Им пенсия назначается при наличии одновременно следующих условий:

- 1) достижение общеустановленного пенсионного возраста;
- 2) наличие стажа государственной службы не менее 20 лет (при этом не менее двух лет работы на государственной должности после 1 марта 1994 г.);
- 3) наличие страхового стажа (в 2018 г. – 16 лет 6 месяцев). Этот стаж, как было указано ранее, ежегодно с 1 января увеличивается на 6 месяцев до достижения 20 лет.

Для исчисления размера пенсии за выслугу лет принимается заработок за любые 5 лет подряд из последних 15 лет работы на государственных должностях. Размер заработка, из которого исчисляется пенсия не может превышать трехкратного размера средней заработной платы в республике. Пенсия назначается в размере 40 % заработной платы государственного служащего. За каждый полный год стажа государственной службы свыше 20 лет размер пенсии увеличивается на 2 % заработной платы, но общая сумма пенсии не может превышать 50 % зарплаты служащего.

Отдельным категориям государственных служащих назначается не пенсия, а ежемесячное денежное содержание. К ним относятся лица, занимающие высшие государственные должности, их заместители, члены Правительства, председатели областных и Минского городского исполнительных комитетов, судьи Конституционного Суда, депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики Национального собрания.

Размер ежемесячного денежного содержания определяется в процентном отношении (от 65 до 75 %) от заработной платы и зависит от категории государственного служащего, которому содержание назначается.

Судьям Суда Евразийского экономического сообщества, Суда Евразийского экономического союза, являющимся гражданам Республики Беларусь, назначается ежемесячное денежное содержание при наличии следующих условий:

- 1) достижение общеустановленного пенсионного возраста;

2) прекращение полномочий;

3) наличие стажа работы не менее 5 лет на должности судьи Суда Евразийского экономического сообщества либо Суда Евразийского экономического союза.

Зарботная плата, по которой исчисляется ежемесячное денежное содержание, определяется по государственной должности Председателя Верховного Суда Республики Беларусь (ч. 2 подп. 11.1 п. 1 Указа Президента Республики Беларусь 27 декабря 2011 г. № 604 «О гарантиях материального и социального обеспечения судей Суда Евразийского экономического сообщества, Суда Евразийского экономического союза»<sup>1</sup>).

Сказанное позволяет сделать вывод, что сложилась довольно своеобразная ситуация, суть которой состоит в том, что пенсия и ежемесячное денежное содержание имеют единую социальную сущность, поэтому исчисляться они должны из индивидуального заработка (ежемесячного денежного содержания) лица, обратившегося за назначением пенсии, а не из заработка лица, работающего в иной организации. Иначе будет нарушен основополагающий принцип социального обеспечения – принцип социальной справедливости.

Концепция предусматривает, что третьим уровнем пенсионной системы должны быть дополнительные негосударственные пенсии. Сочетание государственных пенсионных обязательств со стимулированием работодателей и работников к уплате добровольных дополнительных взносов на пенсионное обеспечение должно стать перспективным направлением развития законодательства нашего государства. Как справедливо заметил доктор юридических наук Украины М.Н. Шумило, общемировой тенденцией, в том числе в Украине, является отход от концепции патерналистического социального государства, суть которого состоит в том, что основной груз социальной защиты лежит на государстве, к постпатерналистическому государству, сущность которого сводится к предоставлению сервисных административных услуг в сфере социальной защиты вообще и пенсионном обеспечении в частности<sup>2</sup>. Следовательно, наметилась тенденция индивидуальной ответственности личности в обеспечении собственного благополучия в социально рискованных ситуациях.

---

<sup>1</sup> О гарантиях материального и социального обеспечения судей Суда Евразийского экономического сообщества, Суда Евразийского экономического союза : Указ Президента Респ. Беларусь, 27 дек. 2011 г., № 604 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Шумило М.Н. Пенсионная система Украины: состояние и тенденции развития / М.Н. Шумило // Актуальные проблемы правового положения субъектов трудового права и права социального обеспечения (современное состояние и перспективы развития законодательства): сб. науч. ст. ; под ред. И.А. Комоцкой, Т.М. Петченко. – Минск : Четыре четверти, 2017. – С. 233.

### **III.II Отдельные направления развития пенсионного законодательства с учетом практики его применения**

**А**нализ правоприменительной практики позволил выявить отдельные недостатки применения пенсионного законодательства, пробелы и коллизии отдельных нормативных правовых актов по рассматриваемым вопросам, что стало основанием для выработки предложений по совершенствованию правового регулирования пенсионного обеспечения.

Так, изучение правоприменительной практики показало, что при установлении фактов, имеющих юридическое значение для назначения пенсий, имеет место затягивание процесса при отсутствии надлежащих документов, удостоверяющих тот или иной факт. Например, распространены случаи, когда отсутствуют документы, удостоверяющие факт участия в ликвидационных работах при устранении последствий катастрофы на ЧАЭС (в чрезвычайной ситуации документы не велись должным образом); имеют место сложности доказывания фактов и периодов нахождения в местах принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, и т. п.

Согласно положениям ч. 1 ст. 363 ГПК дела об установлении фактов, от которых зависит возникновение, изменение или прекращение личных или имущественных прав граждан (фактов, имеющих юридическое значение), подлежат рассмотрению судом, если законодательством не предусмотрен иной (несудебный) порядок их установления и заявитель не имеет другой возможности получить либо восстановить надлежащие документы, удостоверяющие данные факты.

В связи с тем что пенсионным и гражданско-процессуальным законодательством предусмотрен досудебный порядок установления ряда юридических фактов и разрешения отдельных споров, связанных с применением пенсионного законодательства, иногда это не позволяет гражданам реализовать свое право на пенсию в приемлемые сроки (в частности, с момента подачи заявления о назначении пенсии).

Назначение государственных пенсий по Закону о пенсионном обеспечении осуществляется управлениями (отделами) по труду, занятости и социальной защите городских, районных исполнительных комитетов, управлениями (отделами) социальной защиты местных администраций районов в городах. Однако в отдельных случаях, в том числе при несогласии с решением органа, осуществляющего пенсионное обеспечение, вопрос о назначении или о перерасчете пенсии решается комиссией по назначению пенсий, образуемой районным (городским) исполнительным и распорядительным органом.

Решение органа, осуществляющего назначение и перерасчет пенсии, об установлении фактов, имеющих юридическое значение, и по другим вопросам может быть обжаловано в вышестоящий орган по труду и социальной



защите. В случае несогласия с принятым решением лицо, обратившееся за назначением или перерасчетом пенсии, наниматель или другие заинтересованные лица вправе обратиться за разрешением спора в суд. В связи с этим судья в соответствии с ч. 2 п. 3 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 24 июня 1999 г. № 6 «О практике рассмотрения судами дел, связанных с применением пенсионного законодательства» (далее – постановление Пленума № 6) при принятии жалобы на действия органа, осуществляющего назначение или перерасчет пенсии, обязан выяснить у заявителя, обращался ли он с жалобой в вышестоящий орган по труду и социальной защите. Судья отказывает в принятии жалобы, если решение соответствующего органа, которое заявитель считает неправомерным, не было обжаловано в вышестоящий орган по труду и социальной защите, а в случае принятия такой жалобы к производству суда, она оставляется без рассмотрения.

В соответствии с ч. 2 ст. 363 ГПК при несоблюдении досудебного порядка установления факта, имеющего юридическое значение, суд отказывает в принятии искового заявления.

В случае если суд выясняет, что соответствующий факт был установлен иным путем, он прекращает производство по делу ввиду неподведомственности и разъясняет заявителю право на обращение с жалобой на действия органа, который, по мнению заявителя, неверно установил юридический факт. Вместе с тем п. 4 постановления Пленума № 6 устанавливает, что жалобы на решения комиссий рассматриваются судами в порядке, предусмотренном ГПК для рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых отношений. Если решение комиссии основано на наличии или отсутствии факта, имеющего юридическое значение, спор рассматривается по существу судом при разрешении жалобы (п. 2 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 18 марта 1994 г. № 1 «О судебной практике по делам об установлении фактов, имеющих юридическое значение» (далее – постановление № 1)).

Возможность обращения непосредственно в суд до обращения за назначением пенсии предусмотрена только при установлении фактов, которые не входят в компетенцию комиссии. Например, факт регистрации рождения, усыновления, брака, смерти; факт принадлежности правоустанавливающего документа; факт признания отцовства или факт отцовства.

Солидаризуясь с мнением В.П. Скобелева о том, что «наличие досудебного порядка установления какого-либо факта, имеющего юридическое значение, не должно исключать возможности рассмотрения такого дела и в порядке особого производства»<sup>1</sup>, полагаем, что гражданам при отсутствии

---

<sup>1</sup> Скобелев В.П. Правовая природа дел по жалобам на отказ органов ЗАГС внести исправления или изменения в записи актов гражданского состояния / В.П. Скобелев // Судовы весн. – 2006. – № 3. – С. 60–63.

или недостаточности соответствующих документов, необходимых для назначения пенсий, следует предоставить право рассмотреть дело в суде в порядке особого производства.

В связи с изложенным представляется целесообразным рассмотреть вопрос об установлении альтернативной подсудности в случае невозможности получить либо восстановить документы, удостоверяющие факты, имеющие юридическое значение. Существующий обязательный досудебный порядок, в случае если дело доходит до суда, предполагает более длительную процедуру разрешения разногласий, что может привести к ущемлению прав добросовестных участников правоотношений.

Необходимость оперативного разрешения разногласий обусловлена тем, что заявители по таким делам находятся в преклонном возрасте и для них имеет большое значение возможность реализовать свое право на пенсию в приемлемые сроки (в том числе с даты подачи заявления о назначении пенсии).

Данная корректировка нормы ГПК потребует разъяснения ее в соответствующих постановлениях Верховного Суда Республики Беларусь. В частности, следует дополнить постановления пленумов № 1 и 6 положениями, предусматривающими, что заявление об установлении факта, имеющего юридическое значение для назначения пенсии, может быть рассмотрено судом в порядке особого производства, если органы, осуществляющие назначение и перерасчет пенсии, не уполномочены его установить по мотиву отсутствия или недостаточности соответствующих документов.

Следующим актуальным вопросом, который был установлен в ходе изучения правоприменительной практики, является несовершенство положений законодательства в части назначения льготной пенсии родителям детей-инвалидов (инвалидов с детства). Так, на основании ст. 20 Закона о пенсионном обеспечении матери, воспитывавшие детей-инвалидов (инвалидов с детства) не менее 8 лет в период до их совершеннолетия, имеют право на пенсию по возрасту со снижением общеустановленного пенсионного возраста на 5 лет и при стаже работы не менее 20 лет. Отцы, воспитывавшие детей-инвалидов (инвалидов с детства) не менее 8 лет в период до их совершеннолетия, имеют право на пенсию по возрасту со снижением общеустановленного пенсионного возраста на 5 лет и при стаже работы не менее 25 лет, если мать ребенка-инвалида (инвалида с детства) не использовала приобретенного ею права на пенсию по возрасту и отказалась от этого права в пользу отца или не использовала права на пенсию по возрасту в связи с ее смертью.

Таким образом, предусматривается возможность льготного пенсионного обеспечения отца только в случае, если мать не использовала такое право и отказалась от него либо не использовала данное право в связи со смертью.

Однако на практике возникают случаи, когда отцы воспитывают таких

детей с детства по причине ведения матерью асоциального образа жизни, ухода женщины из семьи и т. п. Имеют место ситуации, когда место жительства женщины неизвестно и невозможно его установить либо она отказывается от предоставления права на льготную пенсию в пользу отца. Полагаем, что родители должны иметь равные права в сфере пенсионного обеспечения.

Зарубежный опыт правового регулирования по данному вопросу различается. Если рассматривать развитие данного вида пенсий в странах – участниках СНГ<sup>1</sup>, то ряд стран (Азербайджан, Беларусь, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан) сохранили предоставление льготных пенсий родителям детей-инвалидов, при этом в отдельных государствах такое право предоставляется только матери ребенка. В Азербайджане и Кыргызстане, например, период ухода за ребенком-инвалидом до 16 и 18 лет соответственно засчитывается в страховой стаж. Допускается возможность использования права на досрочную пенсию помимо родителей также опекунам и попечителям (в России), мачехе (в Узбекистане) ребенка-инвалида.

В других странах (Армения, Казахстан, Молдова) не закреплено право на досрочный выход на пенсию в связи с воспитанием ребенка-инвалида. Если рассматривать опыт Украины, то в связи с усилением страховых принципов и осуществлением пенсионной реформы льготные пенсии указанной категории лиц также были ликвидированы.

Таким образом, полагаем, что в Республике Беларусь в целях социальной справедливости отец и мать должны иметь равные права на досрочную пенсию, что должно быть отражено в белорусском пенсионном законодательстве. Вместе с тем предоставление таких льгот в части, не обусловленной страховым механизмом, должно обеспечиваться за счет бюджетных средств. Следует также рассмотреть вопрос о предоставлении права на досрочную пенсию опекунам, попечителям и приемным родителям.

Актуальным представляется вопрос участия в государственном социальном страховании физических лиц, осуществляющих деятельность, не запрещенную законодательством. Так, граждане, занимающиеся определенными в п. 1.1 Указа Президента Республики Беларусь от 19 сентября 2017 г. № 337 «О регулировании деятельности физических лиц» видами деятельности, которые не относятся к предпринимательской, в настоящее время не подлежат государственному социальному страхованию, а также не могут добровольно вступить в соответствующие правоотношения. Как отмечалось ранее Министерством труда и социальной защиты Республики

---

<sup>1</sup> Самсонова В.О. Право на досрочную пенсию в связи с воспитанием ребенка-инвалида по законодательству стран СНГ / В.О. Самсонова // Вестн. Томского госуд. ун-та. Право. – 2016. – № 3 (21). – С. 150–156.

Беларусь<sup>1</sup>, предполагается, что в ближайшее время у названных лиц появится возможность участвовать в государственном социальном страховании на добровольной основе по аналогии с физическими лицами, осуществляющими ремесленную деятельность, деятельность в сфере агротуризма.

Безусловно, указанный пробел в национальном пенсионном законодательстве необходимо восполнять в ближайшее время, однако предложенный выше вариант правового регулирования не учитывает, что в Республике Беларусь могут проводиться дальнейшие мероприятия по стимулированию деловой активности, созданию условий для самозанятости, расширению применения гибких форм занятости, что в том числе может обусловить возникновение новых категорий граждан, претендующих на реализацию права на трудовую пенсию, но не подлежащих государственному социальному страхованию и не имеющих возможности вступить в соответствующие правоотношения.

Изучение порядка назначения пенсии позволило выявить ряд вопросов, возникающих в правоприменительной практике. Так, в случае переплаты пенсии по причине технической ошибки работников органов, осуществляющих назначение и перерасчет пенсий, следует признать наличие счетной ошибки. Например, при вводе данных о приеме и увольнении на работу для подсчета стажа работы, иных сведений в государственную информационную систему социальной защиты, в частности в комплекс программ назначения пенсии (КП «Пенсия»), могут быть введены неточные даты вследствие опечатки.

В соответствии с Законом о пенсионном обеспечении излишне выплаченные суммы пенсий должны быть возвращены лишь при недобросовестности работодателя (представление работодателем документов, содержащих недостоверные сведения; неизвещение в пятидневный срок орган, осуществляющий пенсионное обеспечение, о приеме на работу пенсионера) или злоупотребления пенсионером (сокрытие факта работы и т. п.). Вместе с тем согласно п. 3 ст. 978 ГК не подлежат возврату в качестве неосновательного обогащения пенсии при отсутствии недобросовестности со стороны гражданина и счетной ошибки.

Анализ национального законодательства позволяет констатировать, что определение счетной ошибки отсутствует. При этом некоторые правовые позиции по данному вопросу высказаны в юридической литературе. Так, К.И. Кеник при исследовании вопросов излишне выплаченной нанимателем заработной платы работнику обосновывает, что «из смыслового понимания этого понятия к счетной ошибке следует относить арифметическую ошибку, когда денежная сумма определена неправильно в связи с неправильным

---

<sup>1</sup> Все об Указе № 337 «О регулировании деятельности физических лиц» в вопросах и ответах // Агентство новостей Telegraf.by. – URL: <https://telegraf.by/2017/10/48/368210-vs-ob-ukaze-337-o-regulirovanii-deyatelnosti-fizicheskikh-lic-v-voprosah-i-otvetah>. – Дата доступа: 03.03.2018.

определением результата математического действия... На практике счетной ошибкой считают также техническую ошибку, когда допущена описка, опечатка, пропуск или повторный ввод данных, арифметическая ошибка при подведении итогов, неточное округление. Счетная ошибка может возникнуть при вводе данных в бухгалтерскую программу, когда неправильно набрано исходное число (например, вместо 27 набрано 277 или 2, то есть дважды набрана цифра или цифра пропущена) в результате чего искажается общая сумма начисленной и выданной работнику заработной платы»<sup>1</sup>.

Солидаризируясь с указанным утверждением, полагаем, что в рассматриваемой нами ситуации факт излишней выплаты пенсии по причине счетной ошибки следует считать неосновательным обогащением. В этом случае излишне полученные в качестве неосновательного обогащения суммы должны быть взысканы с получателя в судебном порядке.

Полагаем, что излишне выплаченные суммы должны быть возвращены во внебюджетный фонд социальной защиты населения, поскольку в данном случае это средства застрахованных, и они должны быть расходованы в соответствии с законодательством по назначению. Ведь в случае непризнания факта излишне выплаченной суммы недобросовестностью нанимателя, пенсионера или счетной ошибкой она должна быть возвращена лицом, виновным в ее неправомерном назначении, поскольку средства внебюджетного фонда целевые и должны расходоваться на цели, предусмотренные законодательством.

Рассмотрение научно-практической литературы позволяет сделать вывод о том, что удержание из пенсии – это «механизм принудительного исполнения судебных актов и актов других органов по основаниям, предусмотренным законом»<sup>2</sup>. Отдельными авторами отмечается, что закрепление принудительного возмещения излишне выплаченных сумм пенсий «не препятствует тому, чтобы указанные суммы были возмещены добровольно. В случае добровольного возмещения необходимость в принудительном возмещении отпадает»<sup>3</sup>.

Учитывая сказанное, представляется целесообразным установить в законодательстве возможность возмещения излишне выплаченной суммы пенсии в добровольном порядке. Наряду с этим п. 12 постановления Пленума № 6 целесообразно дополнить абзацем следующего содержания: «Сумма пенсии, излишне выплаченной по причинам счетной ошибки, должна быть возвра-

---

<sup>1</sup> Кеник К.И. Судебная практика о взыскании заработной платы / К.И. Кеник // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Азарова Е.Г. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» / Е.Г. Азарова, З.А. Кондратьева // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

<sup>3</sup> Белянинова Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (постатейный) / Ю.В. Белянинова // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

щена в орган, осуществляющий назначение и выплату пенсий. К счетной ошибке следует относить арифметическую ошибку (когда денежная сумма определена неправильно в связи с неправильным определением результата математического действия) или техническую ошибку (когда допущена описка, опечатка, пропуск или повторный ввод данных, арифметическая ошибка при подведении итогов, неточное округление)».

До середины 2017 г. в Республике Беларусь широко обсуждался вопрос о невозможности получения права на трудовую пенсию отдельных категорий занятых в связи с повышением требований к страховому стажу (периода уплаты страховых взносов), необходимому для ее назначения. Так, с 2014 г. законодательные требования к страховому стажу начали расти: с 1 января 2014 г. установлен размер страхового стажа не менее 10 лет, с 1 января 2015 г. – 15 лет, с 1 января 2016 г. – 15 лет 6 месяцев, а с 1 января 2017 г. указанный стаж увеличивается ежегодно на 6 месяцев до достижения 20 лет. Отмечалось, что такие условия назначения трудовых пенсий ставили отдельные категории граждан, выполнявших некоторые виды общественно-полезной деятельности без уплаты взносов на государственное социальное страхование, в затруднительное положение и не позволяли им претендовать на трудовые пенсии. Это касалось военнослужащих и лиц, приравненных к ним в пенсионных правах, родителей детей-инвалидов и т. д. С 1 августа 2017 г. вступил в силу Указ Президента Республики Беларусь от 29 июня 2017 г. № 233 «О пенсионном обеспечении отдельных категорий граждан» (далее – Указ № 233), в котором закреплены положения о предоставлении права на трудовую пенсию некоторым категориям граждан с уменьшением требований к страховому стажу. В их число попали граждане, проходившие военную службу (службу в военизированных организациях) и имеющие стаж работы не менее 25 лет у мужчин и 20 лет у женщин, включая не менее 10 календарных лет военной службы (службы в военизированных организациях), однако не получившие право на пенсию за выслугу лет в связи с недостаточным количеством лет военной службы и (или) службы. Для данной категории граждан необходимый страховой стаж для назначения трудовой пенсии должен составлять не менее 10 лет.

Однако названные изменения не позволили решить в полной мере существующих проблем. Следует искать рациональные пути повышения социальной защищенности пожилых граждан, обеспечения достойного уровня их жизни, повышения размера пенсий.

Полагаем, что одной из позитивных мер, которая может стать гарантией защиты социальных прав граждан, проходивших военную службу, и граждан, приравненных к ним в пенсионных правах, может стать их включение в систему государственного социального страхования по аналогии с государственными служащими в Республике Беларусь. Однако во избежание резкого увеличения расходов бюджета ФСЗН и недопущения роста социальной напряженности подобную реформу необходимо проводить с при-

менением переходных периодов. Для наиболее мягкого перехода к системе государственного социального страхования военнослужащих и граждан, приравненных к ним, в настоящее время получающих пенсии на основании норм Закона от 17.12.1992, следует распространить данную реформу только на трудоспособных граждан, например в возрасте, не превышающем 50 лет. Более точную границу возраста необходимо устанавливать исходя из экономических расчетов, основанных на данных о составе и количестве военнослужащих (в том числе количестве мужчин и женщин) в настоящее время. С учетом указанных данных также необходимо рассчитать расходы Фонда социальной защиты населения на обеспечение пособиями военнослужащих после включения их в систему государственного социального страхования. В случае если такие расходы превысят доходы, получаемые от соответствующих взносов, необходимо в течение экономически обоснованного периода предоставлять на указанные цели субсидии из государственного бюджета. Не следует допускать усугубления перерасхода средств ФСЗН на выплату государственных пособий по сравнению с расходами на пенсионное обеспечение по государственному социальному страхованию.

На проблему несбалансированности расходов бюджета фонда на государственные пособия и пенсии указывает также белорусский экономист А.Н. Короб, который предлагает создать автономный пенсионный фонд<sup>1</sup>.

В отношении вопроса о введении социального страхования среди военнослужащих и иных приравненных к ним в пенсионных правах лиц в юридической литературе нет однозначного мнения. Так, Н.В. Антипьева указывает следующие причины отказа от данных мер: 1) уплата страховых взносов означает двойную реализацию принципа социальной справедливости в отношении названных лиц: при формировании в структуре государственного бюджета фонда для уплаты страховых взносов и внутри самой страховой системы. По мнению автора, принцип солидарности социального обеспечения военнослужащих должен осуществляться именно посредством участия всего общества в финансировании соответствующих мероприятий; 2) размер страховых взносов должен быть выше в связи с более высокой вероятностью наступления страхового случая ввиду особенностей служебной деятельности; при этом должна осуществляться дифференциация тарифов для каждого вида обязательного социального страхования, расширение видов страховых случаев; 3) объем мер социального обеспечения, размер выплат, предоставляемых военнослужащим, больше, чем у иных граждан, что не отвечает принципам страхования. Все это, по мнению автора, пред-

---

<sup>1</sup> Короб А.Н. Реформирование пенсионной системы Республики Беларусь с учетом социально-демографических процессов : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / А.Н. Короб // Ин-т экономики Нац. акад. наук Беларуси. – Минск, 2016. – С. 10–12, 18.

полагает создание неодинаковых условий для них и иных застрахованных вследствие объективных причин<sup>1</sup>.

Однако данная позиция автора представляется небесспорной. Так, ряд из названных особенностей имеют также государственные служащие, которые подлежат обязательному государственному социальному страхованию. Лишь отдельная часть пенсии, превышающая размеры пенсий по возрасту, определенных по общим условиям и нормам пенсионного законодательства, финансируется за счет государственного бюджета.

Представители противоположной позиции поддерживают концепцию внедрения страхового механизма в систему пенсионного обеспечения военнослужащих<sup>2</sup>. В частности, отмечаются следующие направления совершенствования пенсионной системы рассматриваемой категории граждан: активное привлечение военнослужащих к участию в софинансировании накопительной части трудовой пенсии в системе обязательного пенсионного страхования, широкое привлечение военнослужащих к участию в системе негосударственного пенсионного обеспечения через создание эмеритальных военных касс или корпоративных пенсионных программ на паритетных началах с соответствующим государственным органом исполнительной власти, в котором законом установлена военная служба<sup>3</sup>. Вместе с тем заслуживает внимания опыт зарубежных стран по введению страхового механизма в систему пенсионного обеспечения военнослужащих (например, Казахстана).

Среди международных документов МОТ можно выделить Рекомендацию МОТ от 12 мая 1944 г. № 67 «Об обеспечении дохода»<sup>4</sup>, в которой указывается, что обеспечение дохода по возможности должно быть организовано на основе обязательного социального страхования. Социальное вспомоществование должно производиться определенным категориям лиц, которые не охвачены системой социального страхования, а находящиеся на иждивении дети и нуждающиеся инвалиды, престарелые лица и вдовы

---

<sup>1</sup> Антипьева Н.В. Единство и дифференциация в праве социального обеспечения: моногр. / Н.В. Антипьева. – М.: «Проспект», 2016. – С. 32–34.

<sup>2</sup> Тютюнов Н.В. Государственное пенсионное обеспечение военнослужащих и пути его совершенствования : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Н.В. Тютюнов; Науч.-исслед. ин-т труда и соц. страхования М-ва труда и соц. защиты Рос. Федерации. – М., 2012. – 28 с.; Кладухин В.Г. Финансово-экономический механизм социальной защиты граждан, уволенных с военной службы : автореф. дис.... канд. экон. наук : 08.00.10 / Воен. финан.-экон. ун-т. / В.Г. Кладухин. – Ярославль, 2003. – С. 20–21; Васильев С.В. Обязательное государственное страхование в системе социальной защиты военнослужащих : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Ярослав. военный фин.-экон. ин-т им. А.В. Хрулева / С.В. Васильев. – Ярославль, 2004. – 18 с.

<sup>3</sup> Тютюнов Н.В. Государственное пенсионное обеспечение военнослужащих и пути его совершенствования : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Н.В. Тютюнов; Науч.-исслед. ин-т труда и соц. страхования М-ва труда и соц. защиты Рос. Федерации. – М., 2012. – С. 10.

<sup>4</sup> Рекомендация МОТ от 12.05.1944 № 67 «Об обеспечении дохода» // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.



должны иметь право на пособие в приемлемых размерах в соответствии с установленной шкалой.

Сказанное подтверждает, что распространение обязательного и (или) дополнительного пенсионного страхования на военнослужащих является весьма актуальным на современном этапе, что будет способствовать решению отдельных вопросов пенсионного обеспечения данной категории лиц.

Следует также отметить, что, несмотря на принятые меры по совершенствованию пенсионного законодательства (увеличение страхового стажа, повышение общеустановленного пенсионного возраста, трансформацию льготного пенсионного обеспечения в ППС, установление надбавки к пенсиям за каждый дополнительный год стажа работы после наступления пенсионного возраста при условии отказа от получения пенсии и т. д.), остаются актуальными проблемы, связанные с финансовой устойчивостью пенсионной системы Республики Беларусь. К таким проблемам, в частности, следует отнести негативные демографические процессы, выразившиеся в старении населения, неэффективность в связи с этим распределительной системы пенсионного обеспечения, высокий размер страховых взносов на пенсионное обеспечение, неразвитость системы негосударственного пенсионного страхования, сокращение фактического трудового дохода работников (заработная плата в конвертах), расходование средств социального страхования на финансирование деятельности ФСЗН, в том числе его материально-технического обеспечения, а также ряд иных социально-экономических проблем.

Несмотря на реализацию параметрической пенсионной реформы в Республике Беларусь, МВФ были выработаны рекомендации для Республики Беларусь по дальнейшему увеличению пенсионного возраста и после 2022 г. (до 65 лет для мужчин и женщин), а также повышению адресности социальной защиты населения.

Однако полагаем, что при решении вопроса о дальнейшем повышении общеустановленного пенсионного возраста следует учитывать не только показатели средней продолжительности жизни при рождении населения, но и степень сохранения общей и профессиональной трудоспособности, необходимость создания новых рабочих мест на рынке труда для лиц предпенсионного возраста, уровень безработицы<sup>1</sup>, негативные тенденции ухудшения здоровья и установления инвалидности граждан старших возрастных групп.

Ранее было указано на нецелесообразность повышения пенсионного возраста для лиц, занятых в особых условиях труда и (или) особым харак-

---

<sup>1</sup> Мелешко Х.Т. Пенсионный возраст и продолжительность жизни / Х.Т. Мелешко // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы : сб. науч. тр. : в 2 т. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск, 2008. – Т. 2 : Проблемы унификации законодательства в Содружестве Независимых Государств и Европейском союзе. – С. 354–357.

тером работы, поскольку досрочный выход на пенсию является одним из необходимых условий пенсионного обеспечения с учетом повышенного риска ранней утраты трудоспособности таких работников<sup>1</sup>.

Важно также обратить внимание на необходимость принятия мер защиты для лиц предпенсионного возраста в связи с постепенным увеличением общеустановленного пенсионного возраста на три года. На законодательном уровне закреплены гарантии продления трудовых отношений с лицами, которым до достижения общеустановленного пенсионного возраста остается не менее двух лет.

В связи с повышением пенсионного возраста на три года для мужчин и женщин целесообразно закрепить на законодательном уровне правовые гарантии продолжения трудовых отношений для лиц, которым до достижения общеустановленного пенсионного возраста остается не более трех лет, но не менее чем до достижения общеустановленного пенсионного возраста.

В настоящее время лишь в генеральном, отраслевых и тарифных соглашениях можно наблюдать закрепление такой гарантии занятости работникам, которым до достижения общеустановленного пенсионного возраста остается не более трех лет.

В связи с принятыми мерами по повышению пенсионного возраста и с учетом проблем безработицы в стране необходимым представляется принятие иных мер по совершенствованию законодательства в области занятости и социальной защиты лиц предпенсионного возраста. Следует отметить, что в настоящее время наниматели, как правило, не заинтересованы в трудоустройстве и занятости людей пожилого возраста, что, в частности, подтверждается объявлениями о приеме на работу лиц более молодого возраста. Вместе с тем в связи с тенденцией старения населения достаточно актуальным на сегодняшний день является вопрос о привлечении лиц пожилого возраста к трудовой деятельности, что требует закрепления особенностей труда данной категории работников<sup>2</sup>.

В целях дальнейшего совершенствования трудового и социального законодательства целесообразным представляется принятие ряда мер, которые являются достаточно актуальными во многих странах мира при изменении пенсионного возраста:

1) предотвращение дискриминации на рабочем месте по признаку возраста;

---

<sup>1</sup> О возрасте выхода на пенсию см. также раздел II.II монографии.

<sup>2</sup> Долголева И.А. Правовое регулирование профессионального пенсионного страхования в Республике Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / И.А. Долголева. – Минск, 2012. – 166 л., с. 105–108, 157–158, Долголева И.А. Правовое регулирование труда лиц пожилого возраста / И.А. Долголева // Современные тенденции кодификации законодательства (10 лет ГПК, ХПК, ТК Республики Беларусь) : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., Минск, 6 нояб. 2009 г. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: И.Н. Колядко (пред.) [и др.]. – Минск, 2009. – С. 340–343.

2) повышение конкурентоспособности работников пожилого возраста (обучение и переподготовка);

3) создание благоприятных условий труда и режима рабочего времени;

4) предоставление льготных кредитов для создания малого бизнеса<sup>1</sup>.

Наряду с указанными направлениями важным является развитие третьего уровня пенсионной системы – добровольного страхования дополнительной пенсии<sup>2</sup>, что позволит повысить уровень пенсионного обеспечения граждан.

Помимо правоприменительной практики была изучена работа информационной системы по ведению электронных пенсионных дел, что позволило обосновать необходимость закрепления в законодательстве обязанности работодателя предоставить справку о заработке в электронном виде с целью упрощения работы с данной автоматизированной системой (в частности, обобщенную справку о размере заработка за периоды работы до 1 января 2003 г., представляемую для исчисления пенсии).

### III.III Судебная защита пенсионных прав граждан

**З**ащита пенсионных прав может осуществляться на основании норм социального законодательства при применении обязательного досудебного порядка (например, при установлении стажа комиссией по назначению пенсий) либо гражданского процессуального права при осуществлении судебной защиты. Вместе с тем при рассмотрении судами дел толкованию подвергаются материальные нормы пенсионного законодательства. В связи с этим представляется актуальным исследование судебной практики, а также обязательного досудебного порядка разрешения отдельных споров, связанных с применением пенсионного законодательства.

Судебная практика по делам, касающимся применения пенсионного законодательства в Республике Беларусь, не столь обширна, как, например, в Российской Федерации<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Мадридский международный план действий по проблемам старения 2002 года [Электронный ресурс]: принят второй Всемир. ассамблеей по проблемам старения, Мадрид, 8–12 апр. 2002 г. // Организация Объединенных Наций. – URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/ageing\\_program.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ageing_program.shtml). – Дата доступа: 15.04.2016.

<sup>2</sup> Долголева И.А. Правовое регулирование профессионального пенсионного страхования: история, состояние и перспективы развития / И.А. Долголева // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, Ин-т правовых исслед. ; редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2012. – Вып. 7. – С. 443–450.

<sup>3</sup> Азарова Е.Г. Судебная защита пенсионных прав : науч.-практ. пособие / Е.Г. Азарова. – М. : Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации, 2009. – 408 с.; Менкенов А.В. Установление трудового стажа: актуальные проблемы правоприменения / А.В. Менкенов // Право в современном мире : материалы междунар. науч.-практ. конф.,

Можно обозначить несколько причин, по которым указанные дела не так часто рассматриваются в судах Республики Беларусь. Во-первых, в процессе пенсионной реформы возникли формирующиеся пенсионные правоотношения. Например, назначение досрочных профессиональных пенсий началось только в 2014 г. и на конец года такие пенсии получили 3 человека. В 2016 г. как было отмечено ранее, назначено всего 28 досрочных профессиональных пенсий и 8823 дополнительные<sup>1</sup>. В суды дела, связанные с назначением и выплатой профессиональных пенсий, пока практически не поступали. Сказанное не касается дел об административных правонарушениях, связанных с неуплатой или неполной уплатой взносов на профессиональное пенсионное страхование.

Во-вторых, в Республике Беларусь сложилась обширная практика разъяснений пенсионного законодательства, которые восполняют отдельные пробелы в нормативных правовых актах, а также отвечают на иные вопросы, возникающие при реализации гражданами своих пенсионных прав. Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, а также комитеты по труду, занятости и социальной защите облисполкомов и г. Минска издают обзоры практики применения законодательства, методические письма и иные документы в целях единообразного применения пенсионного законодательства всеми государственными органами, принимающими участие в процессе назначения, исчисления, выплаты пенсий, а также установления юридических фактов, имеющих значение в пенсионных правоотношениях. Отметим, что подобные разъяснения достаточно многочисленны. Например, из разосланных заинтересованным государственным органам в 2013–2014 гг. 16 разъяснений затрагивали вопросы порядка исчисления и назначения пенсий. На данные документы обращают внимание и суды при разрешении споров. Разъяснения законодательства компетентных государственных органов также содержатся в отдельных судебных делах: например, если до обращения в суд гражданин подавал жалобы на действия государственного органа в вышестоящий государственный орган и получил мотивированный отказ в удовлетворении жалобы, содержащий, как правило, подробный законодательный анализ спорной ситуации. Даже если внесудебный порядок разрешения спора не обязателен, то компетентные государственные органы могут давать разъяснения в судебном заседании либо письменно в процессе заявления ходатайства о рассмотрении дела в их отсутствии. Например,

---

Екатеринбург, 7 дек. 2012 г.: в 2 ч. / Уральский ин-т. – филиал РАНХиГС при Президенте Рос. Федерации. – Екатеринбург, 2012. – Ч. 2. : Современные проблемы административного, финансового и информационного права, современные проблемы трудового права и права социального обеспечения. – С. 216–227.

<sup>1</sup> Итоги работы Фонда социальной защиты населения за 2016 год и задачи на 2017 год // Фонд социальной защиты населения М-ва труда и социальной защиты Респ. Беларусь. – Минск, 2018. – URL: [http://www.ssf.gov.by/priside/about/publications/~page\\_\\_m17=1~news\\_\\_m17=1515](http://www.ssf.gov.by/priside/about/publications/~page__m17=1~news__m17=1515). – Дата доступа: 05.03.2018.

по делам об установлении факта получения заработной платы для целей назначения пенсии ответчиками являются управления социальной защиты соответствующего горисполкома или райисполкома. Часто представители данного органа ходатайствуют о рассмотрении дела в их отсутствие. При этом в соответствующем ходатайстве иногда приводят краткую информацию о применении законодательства по подобным категориям дел в органах по труду, занятости и социальной защиты.

С одной стороны, сложившаяся практика положительно влияет на образность применения пенсионного законодательства, позволяет восполнять отдельные пробелы в законодательстве, экономит время многих специалистов, помогает судьям быстрее разобраться в спорном правоотношении. Во многих случаях пенсионные правоотношения достаточно индивидуализированы, в связи с чем в законодательстве не всегда можно отразить все нюансы правового регулирования. В таких случаях разъяснения компетентных государственных органов могут быть определяющими при решении спорных вопросов.

С другой стороны, такие разъяснения не являются нормативными правовыми актами, не подлежат официальному опубликованию. Отметим, что вопросы порядка расчета стажа, размера пенсий достаточно часто являются предметом устных и письменных обращений граждан в компетентные государственные органы, что обуславливает необходимость доведения до сведения неограниченного круга лиц разъяснений общедоступными способами, например путем опубликования на официальных сайтах.

В-третьих, существующий обязательный внесудебный порядок установления некоторых юридических фактов в пенсионных правоотношениях позволяет урегулировать разногласия без обращения в суд. Однако для отдельных дел большое значение имеет срок, в течение которого устанавливаются факты, имеющие юридическое значение, и при наличии конфликта решается спор. Существующий обязательный внесудебный порядок предполагает более длительную процедуру разрешения разногласий, если дело доходит до суда, что может привести к ущемлению прав добросовестных участников трудовых и социальных правоотношений.

Дела, связанные с применением пенсионного законодательства в Республике Беларусь, не являются непосредственным объектом судебной аналитики и статистики. Полагаем, что это обусловлено тем, что в общей массе судебных дел они немногочисленны. Последнее обобщение судебной практики в указанной сфере было осуществлено в 1999 г. в рамках постановления Пленума № 6. В настоящее время отдельные вопросы применения пенсионного законодательства затрагиваются в обзорах судебной практики по гражданским делам, а также по делам об административных правонарушениях.

Для целей пенсионного обеспечения гражданские дела могут рассматриваться в следующих видах производства:

1) в порядке особого производства по делам об установлении фактов, имеющих юридическое значение. Здесь, как правило, устанавливаются факты получения заработной платы за конкретный период в конкретном размере, принадлежности лицу правоустанавливающих документов (например, трудовой книжки), участия в ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС в определенный период и в течение определенного времени и т. д.;

2) по делам, возникающим из административно-правовых отношений. В данном порядке рассматриваются жалобы на неправомерные действия (бездействия) комиссии по назначению пенсий, образуемой районным (городским) исполнительным и распорядительным органом, иных организаций и должностных лиц;

3) в порядке искового производства.

Что касается дел, рассматриваемых в административном процессе, то для целей пенсионного обеспечения представляют интерес дела об административных правонарушениях по ст. 11.54 Кодекса Республики Беларусь об административных нарушениях, которые касаются неуплаты или неполной уплаты обязательных страховых взносов и (или) взносов на профессиональное пенсионное страхование.

Согласно ст. 362 ГПК дела особого производства, в число которых входят дела об установлении юридических фактов, рассматриваются судами по правилам искового производства с учетом отдельных особенностей и сущности особого производства. При этом если при рассмотрении дела в порядке особого производства возник спор о праве, подведомственный суду, судья оставляет заявление без рассмотрения и разъясняет заинтересованным гражданам и юридическим лицам, что они вправе предъявить иск на общих основаниях.

Отметим, что согласно обзорам Верховного Суда Республики Беларусь о практике применения судами законодательства, регулирующего защиту прав и законных интересов граждан при рассмотрении жалоб на неправомерные действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц за 2009 г., иногда суды необоснованно отказывали в рассмотрении заявления в особом производстве, считая, что должна подаваться жалоба на действия, ущемляющие права гражданина.

*Так, Г. обратилась в суд Бобруйского района и г. Бобруйска с заявлением об установлении факта работы на С-кой швейной фабрике с августа 1988 г. по ноябрь 1989 г. и получения заработной платы в 1988 г. в размере 580–586 руб. и в 1989 г. в размере 2442–2443 руб. Г. указала, что получает пенсию по возрасту и состоит на пенсионном учете в управлении социальной защиты населения администрации Первомайского района г. Бобруйска. Однако указанный период работы на С-кой фабрике не был включен в стаж для назначения пенсии в связи с тем, что справка о получаемой по месяцам заработной плате от 16 апреля 2006 г. скреплена штампом и печатью отдела социальной защиты ад-*

министрации г. Т. Республики Абхазия, а не нанимателем. Суд указал о реализации заявителем возможности получения соответствующего документа и неподведомственности суду заявленных требований, а также разъяснил заявителю, что она вправе обратиться с жалобой на действие (бездействие) управления социальной защиты Первомайского района г. Бобруйска. Суд кассационной инстанции также отметил, что непринятие данной справки для расчета пенсии не является основанием для рассмотрения дела судом в порядке особого производства и оставил определение суда первой инстанции без изменения.

По протесту заместителя Председателя Верховного Суда судебные постановления были отменены, а дело направлено на новое рассмотрение в связи тем, что суду нужно было выяснить, почему на представленной справке не проставлены печати нанимателя, имеются ли в наличии расчетные ведомости, на которые в ней делаются ссылки, а также предложить заявителю представить другие доказательства в подтверждение своих доходов, а при невозможности их получения – содействовать по ходатайству заявителя в истребовании таких доказательств<sup>1</sup>.

Наиболее значительной категорией дел, рассматриваемой судами, по сравнению с другими делами об установлении юридических фактов, являются дела об установлении факта получения заработной платы за конкретный период в конкретном размере (далее – дела о заработной плате). Например, за 2016 г. в суде Центрального района г. Минска было рассмотрено 363 дела об установлении юридических фактов, из которых 321 дело о заработной плате (около 88 %); за первое полугодие 2017 г. из 88 дел – 72 о заработной плате (около 82 %). В подавляющем большинстве случаев данные факты устанавливаются в целях реализации имущественного права на пенсию по возрасту, за выслугу лет, по инвалидности, по случаю потери кормильца. По данным Верховного Суда Республики Беларусь, 98,3 % подобных заявлений удовлетворяются, в 1 % случаев – отказывается в удовлетворении и в 0,7 % – дела прекращаются.

Дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение, рассматриваются судом, если законодательством не предусмотрен несудебный порядок их установления и заявитель не имеет другой возможности получить либо восстановить надлежащие документы, удостоверяющие данные факты.

В пенсионных правоотношениях существует ряд юридических фактов, которые могут быть установлены во внесудебном порядке. Например, согласно п. 6 Положения о Комиссии по назначению пенсий, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 августа 1998 г. № 1288 (далее – Положение № 1288)<sup>2</sup>, к полномочиям Комиссии относится

---

<sup>1</sup> Архив Верховного Суда Республики Беларусь за 2009 г. – Дело № 07-02.

<sup>2</sup> Положение о Комиссии по назначению пенсий : утв. постановлением Совета Министров

установление общего стажа работы для назначения пенсии на основании показаний свидетелей; фактов нахождения на иждивении, воспитания детей, отсутствия лиц, обязанных по закону содержать членов семьи умершего, и другие факты, необходимые для назначения пенсии по возрасту и по случаю потери кормильца; фактов и периодов нахождения граждан Республики Беларусь в местах принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в годы Второй мировой войны; рассмотрение других вопросов пенсионного обеспечения граждан района (города) в случаях, требующих коллегиального решения. Решение Комиссии может быть обжаловано в вышестоящий орган по труду и социальной защите. Если лицо, обратившееся за назначением или перерасчетом пенсии, наниматель и другие заинтересованные лица не согласны с принятым этим органом решением, спор разрешается в судебном порядке (п. 11 Положения № 1288). Однако в данном случае дело будет рассматриваться в порядке производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений.

Установление факта получения заработной платы осуществляется в судебном порядке в случае, если нет иной возможности получения документов, подтверждающих размер заработка во внесудебном порядке. Например, согласно ч. 6 ст. 57 Закона о пенсионном обеспечении в случаях, когда в результате чрезвычайных ситуаций у работодателей не сохранились документы о фактическом заработке, по желанию обратившегося за пенсией время такой работы не включаются в период, из которого избирается заработок для исчисления пенсии. Если документы о фактическом заработке сохранились менее чем за период работы, за который исчисляется пенсия, заработок за каждый месяц недостающего периода принимается в размере среднего заработка работника соответствующей профессии и квалификации, определяемого в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь. При этом в соответствии с ч. 9 ст. 57 Закона о пенсионном обеспечении размер заработка за периоды работы до 1 января 2003 г. подтверждается справкой, выдаваемой работодателем, а за периоды работы после 1 января 2003 г. – сведениями индивидуального (персонифицированного) учета. В случае прекращения деятельности работодателя справка о размере заработка выдается его правопреемником, архивом или органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в зависимости от того, где находятся на хранении документы бухгалтерского учета, бухгалтерской (финансовой) отчетности. При отсутствии необходимых документов в указанных учреждениях гражданин может обратиться в суд для установления сведений о размере заработка для назначения или перерасчета пенсии. Однако до



обращения в суд заявитель должен самостоятельно предпринять попытки для истребования соответствующих документов.

Согласно данным обзоров Верховного Суда Республики Беларусь об изучении и обобщении судебной практики по гражданским делам за 2013 г. иногда судами неполно исследовались обстоятельства, касающиеся возможности или невозможности заявителя получить сведения о зарплате во внесудебном порядке. Например, суд Московского района г. Минска отказал З. в установлении факта получения заработной платы за время работы в производственно-коммерческой фирме (далее – ПКФ) на том основании, что по сведениям Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее – ЕГР) фирма не ликвидирована. Судебная коллегия по гражданским делам Минского городского суда решение отменила, отправив дело на новое рассмотрение в связи с тем, что судом первой инстанции не был проверен довод заявителя об отсутствии сведений в архиве и невозможности получения сведений в ПКФ в связи с ее фактической ликвидацией, а также не были надлежаще оценены запись в трудовой книжке заявителя об увольнении в связи с ликвидацией, сведения об отсутствии ПКФ по юридическому адресу, указанному в ЕГР, а также не проверено, осуществляет ли она хозяйственную деятельность<sup>1</sup>.

При установлении факта о заработной плате заявителя в первую очередь обращаются к нанимателям или их правопреемникам. Анализ судебной практики показывает, что часто организации ликвидированы или иным образом завершили свою деятельность. Далее заявители обращаются в архивные учреждения, где зачастую также отсутствуют необходимые документы. Наиболее «проблемными» периодами в указанном смысле являются 1980–90-е гг., когда в результате распада СССР, реструктуризации экономики и иных процессов многочисленные субъекты хозяйствования меняли организационно-правовые формы, состав участников, статус и т. п. Документы (в том числе лицевые счета, ведомости о начислении заработной платы и т. д.) часто терялись, уничтожались или не велись должным образом, не сдавались в архивы. При отсутствии вышеуказанных сведений граждане обращаются в суд для установления юридического факта в порядке особого производства.

Отметим, что суды отказывают в установлении факта о заработной плате в случае отсутствия сведений о государственной регистрации организации нанимателя в ЕГР. Так, суд Минского района отказал М. в установлении факта получения заработной платы за период работы в акционерном обществе, в отношении которого отсутствует информация о создании

---

<sup>1</sup> Архив Верховного Суда Республики Беларусь за 2013 г. – Дело № 07-01.

*и регистрации в ЕГР, несмотря на наличие записи в трудовой книжке заявителя о работе в указанной организации*<sup>1</sup>.

Существуют особенности установления рассматриваемого факта в зависимости от времени, в которое протекала работа. В связи с реформированием пенсионного законодательства с определенного момента уплата обязательных страховых взносов в ФСЗН стала гарантом получения пенсии и формирования стажа. Так, требования заявителей об установлении фактов о заработной плате в период после 1 июля 1998 г. подлежат удовлетворению в судах только в случаях, когда уплачивались обязательные страховые взносы в ФСЗН. Для подтверждения факта уплаты таких взносов суд истребует справки о периоде уплаты обязательных страховых взносов и о сумме дохода, из которого взносы уплачены, у нанимателя или в районных (городских) отделах ФСЗН (в случае прекращения деятельности нанимателя и отсутствия правопреемника).

В отношении работы после 1 января 2003 г. на основании ч. 9 ст. 57 Закона о пенсионном обеспечении удовлетворению подлежат требования о заработной плате, подтвержденные сведениями индивидуального (персонифицированного) учета. Данная практика применяется как органами, назначающими пенсии, так и судами. Это обстоятельство обусловлено тем, что если сведения о взносах на государственное социальное страхование отсутствуют, то стаж для назначения пенсии в такой период не формировался.

Отметим территориальные особенности установления фактов получения заработной платы за периоды работы заявителей в бывшем СССР. При установлении таких фактов применяются нормы международных договоров (соглашений).

Со странами, с которыми Республика Беларусь не имеет соответствующего соглашения, установлению подлежат только факты о работе, протекавшей до декабря 1991 г. *Так, К. обратилась в суд Новобелицкого района г. Гомеля с заявлением об установлении факта получения заработной платы за период работы с сентября 1983 г. по март 1992 г. в войсковой части Вооруженных Сил СССР, дислоцировавшейся в Грузии. Требования заявительницы удовлетворены частично: факт получения заработной платы в определенном размере установлен до декабря 1991 г. в связи с отсутствием соглашения с Грузией в области пенсионного обеспечения*<sup>2</sup>.

В случае если Республика Беларусь подписала соответствующее соглашение, то применяются нормы такого соглашения (договора).

*Например, Л. обратилась в суд Советского района г. Минска с заявлением об установлении факта получения заработной платы за период работы экономистом на Донецкой базе облагроснаба с декабря 1989 г.*

---

<sup>1</sup> Архив Верховного Суда Республики Беларусь за 2013 г. – Дело № 07-01.

<sup>2</sup> Архив Верховного Суда Республики Беларусь за 2013 г. – Дело № 07-01.

*по декабрь 1998 г. Суд, исходя из размера средней заработной платы в Республике Беларусь по отрасли «материально-техническое снабжение», установил данный факт. Решение суда было частично отменено определением коллегии по гражданским делам Минского городского суда и постановлено новое решение об отказе в удовлетворении требований об установлении факта получения заработной платы в период с 1 января 1992 г. на том основании, что в соответствии со ст. 1 Соглашения о гарантиях прав граждан государств – участников СНГ (которое в том числе подписала Украина) в области пенсионного обеспечения назначение и выплата пенсий гражданам государств – участников Соглашения и членам их семей осуществляется по законодательству государства, на территории которого они проживают (в нашем случае по законодательству Республики Беларусь). Согласно ст. 6 указанного Соглашения для установления права на пенсию гражданам государств – участников Соглашения учитывается трудовой стаж, приобретенный на территории любого из этих государств, а также на территории бывшего СССР за время до вступления в силу Соглашения. Согласно белорусскому законодательству при исчислении пенсии не может быть принят во внимание размер платы, получаемой заявительницей в период работы в Украине с 1 января 1992 г. по декабрь 1998 г., учитывается только трудовой стаж для определения права на пенсию<sup>1</sup>.*

Особенность установления рассматриваемого факта в зависимости от способов доказывания обусловлена тем, что пенсионное законодательство не содержит их ограничений, то есть суд вправе принимать во внимание любые средства доказывания, в том числе документы, косвенно свидетельствующие о фактическом заработке: выписки из штатного расписания об окладе в соответствующей должности, партийные и профсоюзные билеты, показания свидетелей и т. д.

При отсутствии как прямых, так и косвенных письменных доказательств судебная практика по определению размера заработка имеет различия.

Так, можно назвать два основных направления развития судебной практики в данной области.

1) Часто средний заработок устанавливается на основании статистических данных Национального статистического комитета Республики Беларусь (размещаемые на официальном сайте с сети Интернет) о среднемесечной заработной плате работников области, г. Минска, занятых в организациях конкретной отрасли или схожих профессий. Отметим, что такие данные, по мнению Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь (письмо № 06-13/3891п от 31 июля 2009 г.), могут служить основой для оценки судом достоверности заявленных гражданином сведений об уровне

---

<sup>1</sup> Архив Верховного Суда Республики Беларусь за 2013 г. – Дело № 07-01.

фактически полученной им заработной платы, но не для определения величины персонального заработка.

2) В отдельных случаях размер заработной платы судами определялся исходя из сведений ФСЗН об общей сумме заработной платы в организации и численности работников организации. По справедливому мнению Верховного Суда Республики Беларусь<sup>1</sup>, подобные сведения не отражают в полной мере реальной заработной платы заявителя.

Отмечаются единичные случаи нарушения процессуального законодательства при установлении размера заработка. Например, недостаточно тщательное выяснение всех доказательств по делу и, как следствие, установление размера заработка на основании среднестатистических показателей. Еще одно нарушение заключается в отказе в удовлетворении соответствующих требований из-за отсутствия достоверных доказательств о точном размере заработной платы.

Календарной особенностью определения заработка судами, на наш взгляд, является его помесечное определение, а также учет фактически отработанных дней. Такой подход согласуется с порядком исчисления заработка для назначения пенсии на основании судебного решения об установлении факта о заработной плате.

Помимо фактов о заработной плате судами также устанавливаются факты принадлежности лицу правоустанавливающих документов. Наиболее часто рассматриваются требования об установлении факта принадлежности справок о месте, периоде работы и сумме заработка. Иногда заявляются требования об установлении принадлежности трудовых книжек. Как правило, подобные требования обусловлены несовпадением персональных данных об имени, фамилии, дате рождения со сведениями, приведенными в паспорте. В такой ситуации органы по назначению пенсий не могут принять во внимание документы и их принадлежность устанавливается судом.

По делам, рассмотренным выше, решения суда первой инстанции крайне редко оспариваются в вышестоящих инстанциях. Однако существует группа дел, которые часто оспариваются как заявителями, так и ответчиками. Речь идет о делах, вытекающих из административно-правовых отношений, то есть жалобах на действия комиссий, комитетов по труду, занятости и социальной защите областей и г. Минска. Вместе с тем названные жалобы судами рассматриваются значительно реже, чем многочисленные дела об установлении юридических фактов. Например, судом Центрального района г. Минска за период 2015–2017 гг. была рассмотрена одна такая жалоба. Однако среди общего числа жалоб, поступающих во все белорусские суды, они составляют значительное количество. Так, за период 2009–2014 гг. 14 % от общего количества жалоб составляли жалобы на действия органов, назначающих пенсии и пособия. Основную массу из них составляют

---

<sup>1</sup> Архив Верховного Суда Республики Беларусь за 2013 г. – Дело № 07-01.

жалобы на действия комиссий, комитетов по труду, занятости и социальной защите областей и г. Минска. Отметим, что надзорные жалобы по таким делам часто остаются без удовлетворения в связи с верным применением судами иных инстанций норм материального и процессуального права. Часто в порядке надзора рассматриваются дела, по которым заявители не могут предоставить, а суд истребовать достаточное количество средств доказывания. Заявителям многие факты представляются очевидными, однако суды могут опираться только на относимые, допустимые и достоверные, а в совокупности достаточные для разрешения дела доказательства.

В первую очередь остановимся на процессуальных особенностях подачи жалоб на действия комиссии. При подаче жалобы заявителям необходимо учитывать, что согласно ст. 355 ГПК срок обращения заявителя в суд с жалобой составляет 1 месяц со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права, а в случае обязательного внесудебного порядка обжалования – со дня получения гражданином отказа вышестоящего государственного органа, организации, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если заявителем не был получен на нее ответ. Если заявитель данный срок пропустил по уважительным причинам, суд может его восстановить. При пропуске срока и отсутствии уважительных причин суды на основании ч. 7 ст. 264 ГПК выносят решение об отказе в удовлетворении жалобы.

Согласно п. 12 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 24 декабря 2009 г. № 11 «О применении судами законодательства, регулирующего защиту прав и законных интересов граждан при рассмотрении жалоб на неправомерные действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц» суд в предварительном судебном заседании или на судебном заседании выясняет причины нарушения срока обращения с жалобой.

Кроме того, суд должен разъяснить гражданину право заявить требование о восстановлении такого срока.

Судья при принятии жалобы на действия Комиссии обязан выяснить у заявителя, обращался ли он с жалобой в вышестоящий орган социальной защиты. Судья отказывает в принятии жалобы, если решение Комиссии, которое заявитель считает неправомерным, не было обжаловано в вышестоящий орган социальной защиты, а в случае принятия такой жалобы к производству суда, она оставляется без рассмотрения.

Судами допускаются единичные нарушения процессуальных норм, регламентирующих соблюдение досудебного порядка разрешения спора. *Так, 16 мая 2016 г. Ч. обратился в суд Молодечненского района, а далее в кассационном порядке в коллегия по гражданским делам Минского областного суда по вопросу перерасчета пенсии за 2015–2016 гг. Судами дело было рассмотрено по существу. По протесту заместителя председателя Верховного Суда Республики Беларусь решения были отменены*

*в связи с тем, что суды должны были отказать в принятии жалобы по причине того, что Ч. не обращался в Комиссию, соответственно решения о перерасчете или отказе в перерасчете не принималось. Суды должны были разъяснить гражданину право на обращение в орган социальной защиты*<sup>1</sup>.

По данным обзоров Верховного Суда Республики Беларусь об изучении и обобщении судебной практики по гражданским делам за 2015 г., из материалов дел усматривается, что государственные органы, куда граждане обжаловали вынесенное государственным органом решение, не всегда верно разъясняли порядок дальнейшего обжалования решений.

При этом если гражданин руководствуется неверным разъяснением и не знает, как правильно обжаловать решение, с которым не согласен, в нарушение порядка обжалования обращается в различные органы и организации помимо вышестоящего в порядке подчиненности органа, он может оказаться в ситуации, когда срок подачи жалобы в суд будет пропущен. При этом подобные нарушения порядка обжалования, повлекшие пропуск срока обращения в суд, не признаются судом уважительными причинами.

Государственным органам необходимо подробно разъяснять порядок обжалования решений без использования формулировок «в установленном (законодательством) порядке», «в вышестоящие органы», а также указывать срок обжалования.

Полагаем, что в отдельных случаях можно рассматривать вопрос об установлении альтернативной подсудности. Например, для дел, в которых существенную роль играет время, в течение которого устанавливается тот или иной факт. К таким делам, например, можно отнести установление фактов и периодов нахождения граждан в местах принудительного содержания в годы Великой Отечественной войны.

*Так, К. в 2006 г. обратилась в комиссию Кировского райисполкома об установлении факта нахождения в месте принудительного содержания. Ей было отказано в связи с отсутствием достоверных доказательств. В 2009 г. К. повторно обращалась в комиссию и ей вновь было отказано. Судом Бобруйского района и г. Бобруйска было отказано в удовлетворении жалобы на действия соответствующей комиссии. В 2010 г. была рассмотрена надзорная жалоба. Для установления рассматриваемого факта необходимо предоставить показания двух свидетелей, которые имеют документы о нахождении в соответствующих местах. Однако в процессе рассмотрения жалоб К. свидетели умерли. Она могла предоставить только нотариально заверенные копии показаний свидетелей, в которых не содержалось достаточно сведений для установления рас-*

---

<sup>1</sup> Архив Верховного Суда Республики Беларусь за 2017 г. – Дело № 04-06/562 – 2017.

смаатриваемого факта, и суды обоснованно отказывали в удовлетворении соответствующих жалоб<sup>1</sup>.

Еще одно дело рассматривалось по жалобе М. на решение комиссии районного исполнительного комитета. М. в жалобе суду указал, что решением комиссии райисполкома от 15 сентября 2015 г. ему отказано в установлении факта и периода нахождения в местах принудительного содержания на переднем крае немецкой обороны в рабочей колонне д. С. в период Великой Отечественной войны. Указанное решение Комиссии им обжаловано в вышестоящий орган, откуда также получен отрицательный ответ. Срок обращения в суд он пропустил, так как перенес инсульт, что судом безусловно было признано уважительной причиной<sup>2</sup>.

Важно указать, что лица, участвовавшие в Великой Отечественной войне, находившиеся в местах принудительного содержания, в настоящий момент в весьма преклонном возрасте и нуждаются в особой защите со стороны государства. Приведенные примеры подчеркивают важность быстрого разрешения рассматриваемой группы дел.

В соответствии с ч. 1 п. 4 постановления Пленума № 6 если решение Комиссии основано на наличии или отсутствии факта, имеющего юридическое значение, спор рассматривается по существу судом при разрешении жалобы.

Отметим, что суды нарушают данную норму в единичных случаях. Так, согласно данным обзоров Верховного Суда Республики Беларусь об изучении и обобщении судебной практики по гражданским делам за 2013 г., Л. обратился в суд Пуховичского района с заявлением об установлении факта его работы при ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС в пределах 10-километровой зоны в период с 13 по 23 мая 1986 г., поскольку ему было отказано в назначении пенсии по возрасту со снижением возраста выхода на пенсию ввиду отсутствия первичных документов, подтверждающих факт работы. Суд Пуховичского района удовлетворил требования в порядке особого производства. Однако данное дело должно было рассматриваться в порядке разрешения жалоб на действия (бездействие) государственных органов и иных юридических лиц, а также организаций, не являющихся юридическими лицами, и должностных лиц, ущемляющих права граждан<sup>3</sup>.

Если же обжалуемое действие совершено в пределах полномочий государственного органа на основании факта, который устанавливает суд, то такая жалоба не подлежит удовлетворению, а дело должно рассматриваться в порядке особого производства.

---

<sup>1</sup> Архив Верховного Суда Республики Беларусь за 2017 г. – Дело № 04-06/292 – 2017.

<sup>2</sup> Постановление президиума областного суда от 03.03.2017 (извлечение) // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>3</sup> Архив Верховного Суда Республики Беларусь за 2013 г. – Дело № 07-01.

Так, Н. в жалобе на действия Комиссии Крупского районного исполнительного комитета просил произвести перерасчет пенсии исходя из размера заработка, который просил установить судом. Суд Крупского района жалобу удовлетворил, определением судебной коллегии по гражданским делам Минского областного суда решение суда первой инстанции оставлено без изменения. По протесту заместителя Председателя Верховного Суда Республики Беларусь судебные постановления отменены, по делу вынесено новое решение об отказе в удовлетворении жалобы в части перерасчета пенсии, исходя из указанной заявителем заработной платы. Суд пришел к правильному выводу об установлении факта получения Н. заработной платы в указанном размере. Однако размер заработка, на котором основывалась Комиссия, был установлен на основании справки нанимателя. Других данных в Комиссию не поступало. Таким образом, неправомерных действий, ущемляющих права заявителя, компетентным государственным органом допущено не было<sup>1</sup>.

Еще одной процессуальной особенностью является обязанность суда содействовать заявителям по их ходатайству в истребовании доказательств, когда представление таких доказательств для них невозможно. Заявители практически всегда находятся в более уязвимом положении по отношению к государственным органам, в связи с чем некоторые доказательства могут быть истребованы только в судебном порядке. Например, Г. подала жалобу на действия отдела социальной защиты Фрунзенского района г. Минска, который отказал заявительнице в назначении пенсии по возрасту в связи с непредоставлением паспорта гражданина Республики Беларусь. Вместо него она предоставила нотариально заверенное свидетельство с фотографией, удостоверяющее личность. Паспорт установленного образца Г. сдала в отдел по гражданству и миграции, поскольку в силу религиозных убеждений считает недопустимым использование документа с идентификационным номером. Жалоба не была удовлетворена. Определением судебной коллегии по гражданским делам Минского городского суда решение суда первой инстанции оставлено без изменения. Однако суды не приняли действий по истребованию паспорта установленного образца. По протесту заместителя Председателя Верховного Суда Республики Беларусь судебные постановления отменены, дело направлено на новое рассмотрение. При новом рассмотрении суд запросил паспорт установленного образца, признал жалобу Г. обоснованной и обязал Комиссию назначить заявительнице пенсию с момента обращения за ней<sup>2</sup>.

Отметим, что проблема правовой неопределенности в правовом регулировании удостоверения личности при назначении пенсии органами по

---

<sup>1</sup> Архив Верховного Суда Республики Беларусь за 2009 г. – Дело № 07-02.

<sup>2</sup> Архив Верховного Суда Республики Беларусь за 2015 г. – Дело № 07-02.



труду, занятости и социальной защите также была поднята в Конституционном Суде Республики Беларусь<sup>1</sup>.

*Так, Конституционный Суд возбудил производство по делу на основании поступившего в Конституционный Суд обращения гражданки Д., которой было отказано в назначении пенсии в связи с тем, что в числе документов, подтверждающих наличие права на пенсию, ею не был предъявлен паспорт гражданина Республики Беларусь. Отсутствие паспорта заявительница объяснила отказом от его получения по религиозным убеждениям из-за наличия в нем личного (идентификационного) номера.*

*Конституционный Суд признал, что существующий механизм назначения пенсии в части обязательности предъявления паспорта, удостоверяющего личность и подтверждающего иные обстоятельства, ограничивает гарантированное государством конституционное право на пенсионное обеспечение граждан, которые не могут предъявить паспорт в связи с отказом от его получения по религиозным убеждениям, несмотря на то что они приобрели данное право своей трудовой деятельностью и выполнением других условий, предусмотренных Законом о пенсионном обеспечении. В то же время отказ в назначении пенсии по причине непредъявления заявителем паспорта исключает возможность реализации гражданином конституционного права на социальное обеспечение в виде пенсии, что не согласуется со ст. 1 и 2 Конституции, имеющими приоритетное значение.*

*Исходя из положений ст. 1, 2, 21, 23, 47 Конституции, Конституционный Суд пришел к выводу о необходимости исключения правовой неопределенности в правовом регулировании удостоверения личности гражданина при назначении ему пенсии органами по труду, занятости и социальной защите.*

Отметим, что Положение о порядке представления и оформления документов для назначения пенсий в соответствии с Законом о пенсионном обеспечении<sup>2</sup> до настоящего времени содержит нормы о том, что единственным документом, удостоверяющим личность, является паспорт. Полагаем, что необходимо внести в него изменения на основании вышеуказанного решения Конституционного Суда Республики Беларусь, так как, во-первых недостаточно своевременная реализация правовых позиций Конституцион-

---

<sup>1</sup> О правовой неопределенности в правовом регулировании удостоверения личности при назначении пенсии органами по труду, занятости и социальной защите : Решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 9 июля 2014 г., № Р-944/2014 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Положение о порядке представления и оформления документов для назначения пенсий в соответствии с Законом Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении» : утв. приказом М-ва соц. защиты Респ. Беларусь от 23.05.1997 г., № 44 : в ред. постановления М-ва труда и соц. защиты Респ. Беларусь от 31.10.2006 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

ного Суда в законодательстве может негативно влиять на доверие граждан к действующей системе конституционного правосудия, а во-вторых, если органы по труду, занятости и социальной защите на основании вышеуказанного положения будут отказывать в назначении пенсии при непредъявлении паспорта, граждане будут продолжать реализовывать свое право на обращение в суды по данному обстоятельству.

Большое количество вопросов вызывает у граждан применение норм материального права при назначении пенсий по возрасту за работу с особыми условиями труда и за выслугу лет.

Отметим, что во многих случаях граждане не знают, что они работали не в особых условиях труда.

В связи с тем что содержание списков № 1 и 2, а также иных норм законодательства в указанной сфере неоднократно менялось, в том числе менялся круг работников, на которых они распространялись, а также порядок и условия исчисления специального стажа и выслуги лет, многие граждане утрачивали право на получение льготных пенсий, однако не знали об этом. Наниматели также не уведомляли работников о таком законодательном изменении, в том числе не предпринимали каких-либо иных действий, свидетельствующих о том, что на работника не распространяется действие соответствующих норм законодательства.

*Например, в жалобе на решение Комиссии Барановичского горисполкома Ф. указала, что работала санитаркой рентгенкабинета поликлинического отделения больницы с 1988 по 2004 г. В 2015 г. обратилась за назначением пенсии по возрасту за работу в связи с особыми условиями труда по Списку № 1. Комиссия отказала в назначении пенсии в связи с тем, что специальный стаж не был подтвержден. Общий стаж был определен в 24 года 8 месяцев и 12 дней, а льготный – 3 года 3 месяца и 10 дней.*

*Период работы с 1 января по 31 декабря 1992 г. не был засчитан в специальный стаж в связи с тем, что в указанный период Список № 1 распространялся на средний медицинский персонал, в то время как санитарки – младший, согласно номенклатуре должностей и учреждений здравоохранения, утвержденной приказом Министерства здравоохранения от 14 января 1994 г. № 14.*

*С 1 января 1993 г. по 27 июня 2001 г. списками № 1 и 2 (постановление Совета Министров от 25 мая 2005 г. № 536) предусматривалось, что работа должна выполняться постоянно и непосредственно с источниками ионизирующего излучения. Однако Ф. предоставила в суд справку о том, что работала полный рабочий день санитаркой рентгенкабинета. В справке не имелось данных о непосредственной работе с источниками ионизирующего излучения. Такая обязанность не была предусмотрена также должностными обязанностями санитарки. Ф. утверждала, что постоянно находилась в кабинете, носила в халате дозиметр, фиксиро-*

вавший дозу получаемого ионизирующего излучения, однако документально данные факты подтверждены не были<sup>1</sup>.

В целом из материалов судебных дел следует, что неоднократно гражданине, работавшие во вредных и опасных условиях труда, которым было отказано в назначении пенсии по возрасту в связи с особыми условиями труда, отмечали, что в случае если бы они знали, что их работа не является работой, дающей право на пенсию по возрасту в связи с особыми условиями труда, они бы уволились во избежание воздействия на организм вредных производственных факторов.

Для иллюстрации приведем еще один пример. 25 июня 2012 г. А. обратилась в суд Московского р-на г. Минска с жалобой на неправомерные действия комиссии по назначению пенсий и пособий администрации Московского р-на г. Минска. Согласно решению Комиссии в стаж государственной службы не засчитывался период работы с 10 марта 1987 г. по 31 декабря 1995 г. в качестве инспектора общего отдела управления учета и распределения жилой площади Минского городского исполнительного комитета, с 1 января 1996 г. по 20 февраля 2002 г. – в качестве специалиста указанного отдела, а также с 21 февраля 2002 г. по 31 декабря 2003 г. – в качестве специалиста 2-й категории общего отдела комитета строительства и жилищной политики Минского городского исполнительного комитета. Комитет по труду, занятости и социальной защите Минского городского исполнительного комитета подтвердил его правомерность. При принятии решений указанные органы руководствовались нормами, согласно которым работа в общем отделе государственного органа носит обслуживающий характер и не связана с осуществлением государственно-властных полномочий.

Примечательно, что 1 июня 1994 г. приказом начальника учета и распределения жилой площади Минского городского исполнительного комитета А. был присвоен 12-й класс государственной службы, в дальнейшем за присвоенный класс она получала доплаты к заработной плате.

Суд первой инстанции жалобу А. удовлетворил и обязал зачесть перечисленные периоды в стаж государственной службы Комиссией администрации Московского р-на г. Минска с даты присвоения класса государственной службы по 31 декабря 2003 г.

Управление социальной защиты администрации Московского р-на г. Минска подало кассационную жалобу. Судебная коллегия по гражданским делам Минского городского суда кассационную жалобу удовлетворила на основании того, что судом не учтены все факты, входящие в предмет доказывания по делу, а факты, положенные в основу решения, не подтверждены достаточными и достоверными доказательствами, и отправила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

---

<sup>1</sup> Архив Верховного Суда Республики Беларусь за 2017 г. – Дело № 04-06/41 – 2017.

*Суд первой инстанции жалобу А. оставил без удовлетворения. А. подала кассационную жалобу на данное решение. Судебная коллегия по гражданским делам Минского городского суда оставила судебное решение суда первой инстанции без изменения.*

*Безусловно, согласно нормам материального права рассматриваемые периоды работы не включаются в выслугу лет. В данном деле имелись также разъяснения компетентных государственных органов, которые не относили выполняемую работу к работе государственного служащего. Однако в результате ошибки нанимателя А. была введена в заблуждение. Полагаем, что в подобных ситуациях суды должны в том числе давать оценку действиям нанимателя и с учетом этой оценки решать вопрос о включении того или иного периода в стаж государственной службы.*

*В некоторых случаях доказательства, необходимые для подтверждения работы в особых условиях труда, крайне сложно предоставить. Отдельные обстоятельства не отражаются в трудовых книжках, приказах или лицевых счетах. Иные документы во многих случаях отсутствуют.*

*Так, Г. обратилась с надзорной жалобой в Верховный Суд Республики Беларусь на решение Комиссии администрации Партизанского района г. Минска и судов, оставивших данное решение без изменения. С 1981 по 1985 г. она работала наборщицей машинного набора в типографии. Заявитель считала, что такая работа относится к работе во вредных условиях труда по Списку № 2 (постановление Совета Министров СССР от 22 августа 1956 г. № 1173). Право на досрочный выход на пенсию согласно нормам указанного нормативного правового акта имели наборщицы на машинах «Интертип», «Линотип», «Типограф», на строкоотливных машинах, кроме машин «Монотип». Однако документов о том, на каких видах машин работала Г., не сохранилось. При этом показания свидетелей, опрашиваемых в судебных заседаниях, не могут подтверждать характер работы в особых условиях труда<sup>1</sup>.*

*Полагаем, что указанные выше проблемы обуславливают необходимость, во-первых, закрепления в законодательстве обязанности плательщиков страховых взносов предоставлять застрахованным лицам информацию о том, является ли та или иная работа работой, дающей право для назначения профессиональных пенсий, а также об утрате права на получение льготной (профессиональной) пенсии, во-вторых, унификации подходов к подтверждению специального (профессионального) стажа, исключения требований о предоставлении сведений, не отражающихся в документах, подлежащих постоянному хранению согласно законодательству об архивном деле и делопроизводстве.*

---

<sup>1</sup> Архив Верховного Суда Республики Беларусь за 2017 г. – Дело № 04-06/550 – 2017.

### III.IV Влияние норм международного права на содержание и развитие белорусского пенсионного законодательства

Важным шагом социального развития общества на рубеже XIX–XX вв. стало внедрение и широкое распространение системы социального страхования в различных странах мирового сообщества. Такая система позволила снизить уровень бедности среди населения, повысить качество жизни и продолжительность жизни. Отмечается, что если в конце XIX в. социальное страхование было внедрено только в 2–3 странах, то через 10 лет его уже широко и активно применяли в 170 странах мира.

Широкому развитию и внедрению в странах способствовали международные организации, входящие в состав ООН: Международная организация труда (МОТ), Международная ассоциация социального обеспечения (МАСО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и др. Значимый вклад в изучение и распространение национального опыта становления и развития социального страхования внесла МОТ, созданная в 1919 г. согласно Версальскому договору<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в современных условиях усиление процессов интеграции предопределяет необходимость разработки, принятия и совершенствования нормативных правовых актов, в том числе в области социальной защиты, с учетом международно-правовых норм в указанной сфере.

Для национальной системы права международные правовые нормы имеют важное значение, поскольку служат ориентиром, признанным мировым сообществом. Международно-правовое регулирование вопросов пенсионного обеспечения и иных социальных прав человека осуществляется:

- всеобщими международными правовыми актами, имеющими универсальный характер применения для всех государств мира (документы и декларации ООН, конвенции и рекомендации МОТ, других международных организаций);
- региональными международными договорами (в рамках СНГ, ЕвразЭС, ЕАЭС);
- двусторонними международными договорами (например, с Украиной, Россией, Латвией, Литвой, Молдовой и др.).

Изучение *универсальных международных правовых актов* позволяет сделать вывод о том, что национальное пенсионное законодательство в целом учитывает международные социальные стандарты в сфере пенсионного обеспечения. Вместе с тем сравнительно-правовой анализ конвенций МОТ и национальной правовой базы показывает, что отдельные положения, в том числе в сфере пенсионного обеспечения, не реализованы, в связи с чем необходимо дальнейшее совершенствование законодательства с целью принятия мер по повышению эффективности пенсионной системы.

---

<sup>1</sup> Мирный договор между союзными и объединившимися державами и Германией, Версаль, 28 июня 1919 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

К числу универсальных международных правовых актов относится, в частности, Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г.<sup>1</sup>, в которой провозглашено, что «каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение» (ст. 22). Вместе с тем закреплено право каждого человека «на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам» (ст. 25).

Право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование, признает также Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, утвержденный Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г. (ст. 9)<sup>2</sup>.

Указанные положения международных актов отражены в национальном законодательстве. Так, Конституцией Республики Беларусь гарантируется каждому право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий (ч. 2 ст. 21), а также гражданам нашей страны право на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, предусмотренных законом (ст. 47).

Применяемое в Конституции понятие «достойный уровень жизни» является оценочным и в значительной мере спорным, в связи с чем отсутствует его легальная формулировка. Важно указать, что термин «уровень жизни» был введен ООН в 1961 г., однако его точная количественная характеристика до сих пор не выработана. Современная трактовка уровня жизни как комплексного показателя является емкой и характеризует благосостояние, степень удовлетворения материальных, социально-культурных потребностей, качество жизни граждан или социальных групп отдельной страны или территории. Анализ конституционных норм, актов законодательства, международных актов позволяет сделать вывод о том, что не установлена точная степень уровня жизни. В указанных актах для определения уровня жизни употребляются следующие термины: «достаточный», «достойный», «нормальный», «приемлемый»<sup>3</sup>. В научной литературе указанные термины

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека : [принята Генер. Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

<sup>2</sup> Об экономических, социальных и культурных правах : Международный пакт, 16 дек. 1966 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

<sup>3</sup> Всеобщая декларация прав человека : [принята Генер. Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018; Европейская социальная хартия (пересмотренная) : [принята в г. Страсбурге 03.05.1996 г.] // Бюл. междунар. договоров. – 2010. – № 4. – С. 17–67; Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и

часто используются как синонимы. Следует согласиться с мнением, что не может существовать универсального, пригодного для всех эпох и народов стандарта жизни с заранее четко очерченными количественными и качественными параметрами<sup>1</sup>. Согласно международным документам поддержание достойного уровня жизни пенсионера после прекращения им трудовой деятельности может быть обеспечено в случае, если его доход составит 40–60 % от получаемой им зарплаты<sup>2</sup>.

С целью осуществления государственной политики в области регулирования уровня жизни, а также при осуществлении мер социальной защиты населения в Республике Беларусь установлен прожиточный минимум, под которым понимается минимальный набор материальных благ и услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности человека и сохранения его здоровья. В Республике Беларусь установлен бюджет прожиточного минимума, который как социальный норматив предназначается для анализа и прогнозирования уровня жизни населения, оказания государственной социальной помощи малообеспеченным гражданам (семьям), а также обоснования минимальных государственных социально-трудовых гарантий. Прожиточный минимум утверждается Правительством Республики Беларусь и пересматривается не реже одного раза в пять лет<sup>3</sup>.

В целях обеспечения механизма реализации конституционных прав граждан в области социальных гарантий, а также повышения уровня жизни и обеспечения устойчивого развития общества в Республике Беларусь установлены государственные минимальные социальные стандарты, правовые основы формирования и применения которых определены Законом Республики Беларусь от 11 ноября 1999 г. «О государственных минимальных со-

---

дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). — Минск : Амалфея, 2005. — 48 с.

<sup>1</sup> Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права / Л.С. Мамут // Государство и право. — 2001. — № 7. — С. 5–14.

<sup>2</sup> Европейская социальная хартия (пересмотренная) : [принята в г. Страсбурге 03.05.1996 г.] // Бюл. междунар. договоров. — 2010. — № 4. — С. 17–67; О минимальных нормах социального обеспечения : конвенция № 102 Междунар. орг. труда : [принята в г. Женеве 28.06.1952 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». — М., 2018; О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца : рекомендация № 131 Междунар. орг. труда : [принята в г. Женеве 29.06.1967 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». — М., 2018. — п. 22; О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца : конвенция № 128 Междунар. орг. труда : [принята в г. Женеве 29.06.1967 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». — М., 2018.

<sup>3</sup> О прожиточном минимуме в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 6 янв. 1999 г., № 239-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.07.2016 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018; Об утверждении прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения и Положения о порядке расчета бюджета прожиточного минимума по основным социально-демографическим группам и в среднем на душу населения : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 4 сент. 2014 г., № 865 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.

циальных стандартах»<sup>1</sup>. В систему данных стандартов в Республике Беларусь включаются в том числе стандарты в области пенсионного обеспечения.

Одними из основных международных документов в сфере пенсионного обеспечения выступают акты МОТ. Республика Беларусь, являясь с 1954 г. членом МОТ, ратифицировала значительное количество конвенций данной организации. Однако до настоящего времени не ратифицирован ряд конвенций МОТ, посвященных вопросам социального (в том числе пенсионного) обеспечения. При этом важно отметить, что нератифицированные конвенции МОТ также рассматриваются и при возможности учитываются в процессе разработки национального социального законодательства. Большинство стандартов МОТ интегрировано в национальную пенсионную систему.

Рассматривая вопрос о соотношении и влиянии международных норм МОТ на национальное законодательство, отметим, что в юридической науке выделяются две доктринальные концепции соотношения международного и национального права: монистическая и дуалистическая. Согласно первой концепции одни ученые признают приоритет национального права над международным, другие – высшую силу за международным правом. Представители второй (дуалистической) концепции придерживаются мнения о существовании двух равновеликих, но различных, хотя пересекающихся и тесно взаимосвязанных между собой систем международного и национального права<sup>2</sup>. Такое доктринальное деление подходов к рассматриваемому вопросу исторически сложилось в теории международного права.

Конституционные нормы закрепляют приоритет общепризнанных принципов международного права и необходимость обеспечения соответствия им законодательства (ст. 8 Конституции Республики Беларусь). Если международным договором Республики Беларусь предусмотрены иные правила, чем те, которые содержатся в национальном законодательстве, применяются правила, установленные международным договором Республики Беларусь. Однако данные положения не означают приверженности к определенному подходу, поскольку следует учитывать иерархию нормативных правовых актов.

Согласно ч. 2 ст. 20 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»<sup>3</sup> нормы права, содержащиеся в международных договорах, являются частью действующего

---

<sup>1</sup> О государственных минимальных социальных стандартах : Закон Респ. Беларусь, 11 нояб. 1999 г., № 322-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 24.12.2015 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Лушникова М.В. Международное и сравнительное трудовое право и право социального обеспечения: введение в курс: учеб. пособие / М.В. Лушникова, А.М. Лушников. – М. : Юрлитинформ, 2011. – С. 141–144.

<sup>3</sup> О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.



на территории Республики Беларусь законодательства, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется принятие (издание) внутригосударственного нормативного правового акта, и имеют силу того нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора. Ратификация международного договора в Республике Беларусь осуществляется в форме закона. Как справедливо указывает Г.А. Василевич, согласно ч. 3 ст. 8 и ч. 4 ст. 116 Конституции законы о ратификации международного договора «носят подконституционный, но надзаконный характер, включая кодексы и программные законы, то есть обладают по отношению к последним более высокой юридической силой». Вместе с тем ученый отмечает важность определения места международных договоров в иерархии правовых актов, которая состоит в том, что в них часто содержатся нормы о дополнительных гарантиях прав и свобод человека<sup>1</sup>.

Таким образом, согласно Конституции Республики Беларусь она обладает высшей юридической силой по отношению к международным договорам и иным нормативным правовым актам Республики Беларусь. Поддерживая позицию сторонников дуалистической концепции, отметим, что, несмотря на закрепление приоритета принципов международного права, следует признать самостоятельность и специфику действия международного и национального права, которые вместе с тем тесно взаимосвязаны в процессе нормотворчества и правоприменения.

Современные тенденции развития нормотворческого процесса характеризуются повышением роли и значения международного права при совершенствовании национального законодательства.

Как указывает И.В. Шестерякова, влияние международных норм МОТ на национальное законодательство оказывается в результате прямого действия (когда влияние происходит непосредственно и не требуется ратификации международного акта) и опосредованного действия (когда необходима ратификация)<sup>2</sup>.

Общепринятой в науке права социального обеспечения является выделение трех способов внедрения и учета международных норм о социальном обеспечении в национальном законодательстве<sup>3</sup>. Первый способ – это непо-

---

<sup>1</sup> Василевич Г.А. Нормативные правовые акты государственных органов Республики Беларусь / Г.А. Василевич. – Изд. 2-е, доп. – Минск: Изд-во «Право и экономика», 2001. – С. 99–102.

<sup>2</sup> Шестерякова И.В. Влияние международных трудовых норм на трудовое право России / И.В. Шестерякова // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Сер. «Юрид. науки». – Т. 23 (62). – № 1. – 2010. – С. 100.

<sup>3</sup> Захаров М.Л. Право социального обеспечения России: учеб. / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – С. 601–602; Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: учеб. пособие / Е.Е. Мачульская. – 2 изд., перераб. и доп. – М. : Книжный мир, 1999. – 240 с.

средственное применение норм, содержащихся в международных актах, без трансформации их в национальное законодательство. Второй – включение данных норм в национальное законодательство полностью или частично. Отмечается, что указанные способы применяются в отношении норм, содержащихся в международных правовых актах, которые ратифицированы в установленном порядке. Третий способ – учет и реализация в нормативных правовых актах внутреннего законодательства международного опыта в сфере социального обеспечения, выраженного в соответствующих международных правовых актах, к которым государство не присоединилось, а также национальном законодательстве других стран.

Конвенции и рекомендации МОТ имеют различную правовую природу. Так, конвенции содержат обязательства для государств-участников, которые их ратифицируют, привести внутреннее законодательство в соответствие с конвенциями МОТ либо осуществить имплементацию иными способами в случае, когда положения международного договора содержат более высокий уровень гарантий в сфере социальной защиты. Ратификация конвенций МОТ, которые содержат более высокий уровень гарантий в социальной сфере, позволяет совершенствовать национальное законодательство в области пенсионного обеспечения.

Рекомендации (называемые в науке международного права нормами мягкого права), в свою очередь, не подлежат ратификации, развивают положения соответствующей конвенции и предназначены для обозначения ориентиров при разработке национального законодательства в области социальной защиты. Наряду с конвенциями и рекомендациями МОТ принимаются протоколы, которые представляют собой официальный документ (чаще всего приложение к основному договору), с помощью которого международный договор дополняется, изменяется и уточняется<sup>1</sup>.

Согласно преамбуле Устава МОТ пенсионное обеспечение по старости и инвалидности является одной из мер по улучшению условий труда, что в свою очередь выступает целью деятельности названной международной организации<sup>2</sup>. Между тем доктринальные положения пенсионного обеспечения сформулированы в Декларации о целях и задачах МОТ, принятой в Филадельфии 10 мая 1944 г.<sup>3</sup>, которые выражаются в следующем:

– все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право на осуществление своего материального благосостояния и духовного развития в

---

<sup>1</sup> Словарь международного права / Т.Г. Авдеева, В.В. Алешин, Б.М. Ашавский и др.; отв. ред. С.А. Егоров. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2014. – 495 с.

<sup>2</sup> Устав Международной организации труда [Электронный ресурс]: [совершен в г.Париже 28.06.1919] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>3</sup> Декларация Международной организации труда «О целях и задачах Международной организации труда»: [принята в г. Филадельфии 10.05.1944] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей;

– достижение условий, при которых это будет возможно, должно являться главной целью национальной и международной политики.

Наряду с указанным Декларация закрепила обязательство МОТ способствовать странам в принятии программ с целью расширения системы социального обеспечения для обеспечения основного дохода для всех нуждающихся в такой защите.

Международные правовые ориентиры универсального характера в сфере социального страхования и обеспечения отражены также в Рекомендации МОТ № 67 «Об обеспечении дохода»<sup>1</sup>, которые выражаются в следующем: для предотвращения нищеты должен быть обеспечен доход лицам, утратившим его по причине нетрудоспособности (включая старость), в связи с неспособностью получить оплачиваемую работу или по причине смерти кормильца. При этом обеспечение такого дохода по возможности должно быть организовано на основе обязательного социального страхования. Обеспечение потребностей лиц, не охваченных обязательным социальным страхованием, должно производиться системой социального вспомоществования. В качестве страховых случаев, при наступлении которых человек должен иметь право на соответствующую компенсацию, названы, в частности, инвалидность, старость, смерть кормильца. При этом закреплено важное положение о том, что не должны производиться одновременно выплаты в связи с более чем одним из следующих случаев: инвалидность, старость и безработица. Данное правило закреплено в ст. 6 Закона о пенсионном обеспечении, согласно которой лицам, имеющим одновременно право на различные государственные пенсии, в том числе досрочную профессиональную пенсию, на ежемесячное денежное содержание по законодательству о государственной службе, назначаются по их выбору одна пенсия или ежемесячное денежное содержание.

Фундаментальные начала построения системы пенсионного обеспечения и обязательного пенсионного страхования закреплены в шести самостоятельных конвенциях МОТ от 29 июня 1933 г. № 35 «Об обязательном страховании по старости трудящихся промышленных и торговых предприятий, лиц свободных профессий, а также трудящихся, работающих на дому, и домашней прислуги», № 36 «Об обязательном страховании по старости трудящихся в сельском хозяйстве», № 37 «Об обязательном страховании по инвалидности трудящихся промышленных и торговых предприятий, лиц свободных профессий, а также трудящихся, работающих на дому, и домашней прислуги», № 38 «Об обязательном страховании по инвалидности трудящихся в сельском хозяйстве», № 39 «Об обязательном страховании

---

<sup>1</sup> Об обеспечении дохода : Рекомендация МОТ от 12.05.1944 г. № 67 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

на случай потери кормильца трудящихся промышленных и торговых предприятий, лиц свободных профессий, трудящихся, работающих на дому, и домашней прислуги», № 40 «Об обязательном страховании на случай потери кормильца трудящихся сельскохозяйственных предприятий»<sup>1</sup>.

Особое значение в системе пенсионного страхования имеет Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (1952 г.)<sup>2</sup>, в которой предусмотрены минимальные социальные стандарты по основным видам социального обеспечения, включая пособия по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, медицинскую помощь и др.

По каждому виду социального обеспечения установлены социальные риски, при наступлении которых гарантируется социальная защита, круг лиц, подлежащих защите, минимальный объем предоставляемых услуг или размер выплат, продолжительность предоставления социального обеспечения, размер необходимого стажа для его получения. Следует согласиться, что Конвенция предусматривает гибкие условия установления государством тех или иных видов социального обеспечения с учетом уровня экономического развития страны. При этом она может применяться при организации любых систем (накопительной или распределительной), используя различные методы выплаты пособий, различные системы общего и (или) профессионального характера, добровольного или обязательного страхования, а также участия государственных и частных структур, причем каждый из этих элементов

---

<sup>1</sup> Об обязательном страховании по старости трудящихся промышленных и торговых предприятий, лиц свободных профессий, а также трудящихся, работающих на дому, и домашней прислуги : Конвенция МОТ, 29 июня 1933 г., № 35 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. – Т. I: 1919–1956. – Женева : Междунар. бюро труда, 1991. – с. 259–267; Об обязательном страховании по старости трудящихся в сельском хозяйстве: Конвенция МОТ, 29 июня 1933 г., № 36 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. – Т. I: 1919–1956. – Женева : Междунар. бюро труда, 1991. – С. 268–276; Об обязательном страховании по инвалидности трудящихся промышленных и торговых предприятий, лиц свободных профессий, а также трудящихся, работающих на дому, и домашней прислуги : Конвенция МОТ, 29 июня 1933 г., № 37 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. – Т. I: 1919–1956. – Женева : Междунар. бюро труда, 1991. – С. 277–286; Об обязательном страховании по инвалидности трудящихся в сельском хозяйстве: Конвенция МОТ, 29 июня 1933 г., № 38 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. – Т. I: 1919–1956. – Женева : Междунар. бюро труда, 1991.– С. 287–296; Об обязательном страховании на случай потери кормильца трудящихся промышленных и торговых предприятий, лиц свободных профессий, трудящихся, работающих на дому, и домашней прислуги: Конвенция МОТ, 29 июня 1933 г., № 39 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. – Т. I: 1919–1956. – Женева : Междунар. бюро труда, 1991. – С. 297–306; Об обязательном страховании на случай потери кормильца трудящихся сельскохозяйственных предприятий: Конвенция МОТ, 29 июня 1933 г., № 40 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. – Т. I: 1919–1956. – Женева : Междунар. бюро труда, 1991. – С. 307–323.

<sup>2</sup> О минимальных нормах социального обеспечения : Конвенция № 102 Междунар. орг. труда : [принята в г. Женеве 28.06.1952 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

должен быть направлен на обеспечение общего уровня защиты, который лучше всего отвечает потребностям страны<sup>1</sup>.

Анализируя в целом национальное законодательство в части пенсионного обеспечения и положения Конвенции № 102 в отношении пособий по старости, по случаю потери кормильца и по инвалидности, можно сделать вывод о том, что по отдельным положениям Конвенции в Республике Беларусь предусматривается более высокий уровень гарантий пенсионного обеспечения, при этом не соответствуют минимальным международным стандартам размер пенсий по возрасту, по случаю потери кормильца, по инвалидности, который должен составлять не менее 40 % прежнего заработка. Обязанность соблюдать данное соотношение выплат закреплено в Генеральном соглашении между Правительством Республики Беларусь, республиканскими объединениями нанимателей и профсоюзов на 2016–2018 годы, п. 14 которого направлен на обеспечение соотношения средней пенсии по возрасту и средней заработной платы работников до уровня не ниже 40 %.

Однако согласно статистическим данным о средней пенсии по возрасту за январь–декабрь 2017 года<sup>2</sup> и средней заработной платы работников в республике за этот же период<sup>3</sup> их соотношение составило за 2017 г. 38 % (в 2016 г. данное соотношение составляло 40,49 %). При этом важно указать, что разрыв в соотношении данных выплат в течение 2017 года увеличивался и к концу года достиг значительной разницы. Так, в декабре 2017 года средняя пенсия по возрасту составила 32,45 % от средней заработной платы работников в республике за этот же период.

Вместе с тем следует указать, что в юридической литературе неоднократно поднимался вопрос, что такое соотношение должно обеспечиваться не в среднем по республике, а индивидуально по каждому застрахованному лицу. Однако в связи с особенностями порядка исчисления пенсий, который основан на принципе уравнительности, работники с высокой заработной платой не получают установленный размер пенсии в указанном процентном соотношении с заработной платой.

Помимо сказанного анализ положений законодательства в части предоставления пенсий при неполном стаже работы (ст. 24 Закона о пенсионном обеспечении) позволяет сделать вывод о том, что они не в полной мере

---

<sup>1</sup> Лаптев Г.С. Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» как источник права социального обеспечения // Вестн. Омского ун-та. Сер. «Право». – 2010. – № 1(22). – с. 112.

<sup>2</sup> Статистические показатели / М-во труда и социальной защиты Респ. Беларусь. – URL: [https://www.mintrud.gov.by/ru/archiv\\_2017](https://www.mintrud.gov.by/ru/archiv_2017). – Дата доступа: 03.03.2018.

<sup>3</sup> Номинальная начисленная средняя заработная плата работников Республики Беларусь с 1991 по 2018 г. / Нац. стат. комитет Респ. Беларусь – URL: [http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/trud/operativnaya-informatsiya\\_8/zarabotnaya-plata](http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/trud/operativnaya-informatsiya_8/zarabotnaya-plata). – Дата доступа: 03.03.2018.

согласуются с Конвенцией № 102. Так, в настоящее время требования к страховому стажу увеличиваются и к 2025 г. он должен составить 20 лет и для мужчин, и для женщин (в 2018 году размер страхового стажа должен составлять не менее 16 лет и 6 месяцев, в том числе для пенсий при неполном стаже). Для отдельных категорий граждан предусмотрено снижение требований к страховому стажу до 10 лет, но при наличии у мужчин стажа работы не менее 40 лет, у женщины – не менее 35 лет.

Однако согласно ст 29 Конвенции МОТ № 102 должен быть предусмотрен минимальный страховой стаж от 10 до 15 лет для неполных трудовых пенсий, не устанавливая требований к общему стажу работы. Так, п. 2 ст. 29 Конвенции № 102 закрепляет, что сокращенная пенсия «обеспечивается по крайней мере... лицам, которые приобрели 15-летний стаж уплаты взносов». Вместе с тем Конвенция № 102 предусматривает, что при стаже не менее 10 лет, то есть от 10 до 15 лет, сокращенная пенсия устанавливается лишь тем гражданам, которые не смогли приобрести стаж 15 лет и более ввиду преклонного возраста. Ее размер также определяется пропорционально имеющемуся стажу<sup>1</sup>.

Несмотря на то что названная Конвенция не ратифицирована в Республике Беларусь, она содержит базовые нормы социального обеспечения, а ее выполнение представляет собой важный шаг на пути укрепления статуса Беларуси как социального государства.

В связи с этим представляется целесообразным внести соответствующие изменения в ст. 24 Закона о пенсионном обеспечении со снижением требований к страховому стажу для приобретения права на пенсию при неполном стаже работы.

Основополагающие положения в сфере социального обеспечения закреплены в Конвенции № 102 и конкретизируются в последующих конвенциях и рекомендациях МОТ. В частности, можно выделить Конвенцию № 128 и Рекомендацию № 131 (1967 г.) о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца<sup>2</sup>.

Таким образом, действующая универсальная доктрина МОТ в области социального страхования позволяет выделить следующие основные принципы, на которых она основана:

– всеобщий и обязательный характер социального страхования работающих;

---

<sup>1</sup> Экспертное заключение по Анализу международных договоров в социально-трудовой сфере на предмет соответствия законодательству Российской Федерации и возможности ратификации / С.-Петербург. гос. ун-т. – URL: <https://spbu.ru/sites/default/files/01-117-868.pdf>. – Дата доступа: 01.03.2018.

<sup>2</sup> О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца : рекомендация № 131 Междунар. орг. труда : [принята в г. Женеве 29.06.1967 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018; О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца : Конвенция № 128 Междунар. орг. труда : [принята в г. Женеве 29.06.1967 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

- доступность в реализации социальных гарантий;
- общая ответственность государства за стабильность функционирования системы;
- гарантированный достойный размер возмещения утраченного заработка;
- надлежащее представление пособий, обеспечение необходимыми статистическими обследованиями и расчетами, связанными с достижением финансового равновесия страховых систем, утверждение общих правил руководства<sup>1</sup> при одновременно существующей самостоятельности и самоуправляемости различных систем социального страхования путем участия социальных партнеров (работников и работодателей) в управлении;
- обязательность финансового участия застрахованных лиц и работодателей (кроме страхования от несчастных случаев на производстве, когда страхование в абсолютном большинстве стран осуществляется только за счет средств предпринимателей), а в необходимых случаях привлечение государственных субсидий, что позволяет обеспечивать предоставление застрахованным лицам различных видов материального содержания и услуг «по праву», приобретаемому благодаря их финансовому участию в уплате страховых взносов.

В юридической литературе выделяются также следующие принципы международно-правового регулирования социального обеспечения:

- принцип равноправия, который подразумевает равенство при обращении за социальным обеспечением между гражданами и иностранными гражданами, включая право на пособия (исключение составляют системы страхования государственных служащих государственных учреждений, социального обеспечения жертв войны и условия предоставления социальной помощи), а также сохранение приобретаемых и приобретенных прав на те виды социального обеспечения, в отношении которых государства приняли на себя соответствующие обязательства (Конвенция № 118 (1962));
- принцип сохранения приобретаемых прав в области социального обеспечения, который определяет порядок предоставления различного рода пенсий и пособий при осуществлении трудовой деятельности в различных странах (Конвенция № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» (1982));
- принцип сохранения приобретенных прав, направленный на устранение недостатков, связанных с принципом территориальности, при выплате пенсий или пособий лицам, находящимся вне территории государства, по законодательству которого они назначены (исключение составляют специальные безвзносные пособия, назначаемые в качестве социальной помощи

---

<sup>1</sup> О минимальных нормах социального обеспечения : Конвенция № 102 Междунар. орг. труда : [принята в г. Женеве 28.06.1952 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

лицам с доходами ниже прожиточного минимума; пособия, предоставляемые по переходным системам, то есть лицам, возраст которых на день вступления в силу применяемого законодательства превышает установленный) (Конвенция № 157)<sup>1</sup>.

Особое внимание со стороны международных организаций уделяется исследованиям проблем реформирования систем пенсионного обеспечения. Данные вопросы изучаются, в частности, такими крупными международными организациями, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирный банк. Проводимые в рамках Всемирного банка исследования позволили сформулировать ряд стратегических направлений по моделированию пенсионных систем. Отмечается, что меры должны определяться в зависимости от условий конкретной страны и быть полезными для рассмотрения в краткосрочной и долгосрочной перспективе и ранжирования стратегических вариантов. Рекомендации Всемирного банка включают меры на краткосрочную и долгосрочную перспективы.

Так, к рекомендациям на *краткосрочную перспективу* относятся:

- избежание жестких мер, обещающих быстрое решение проблемы нагрузки на бюджет, но создающих риск негативных последствий для финансовой устойчивости и (или) адекватности размера пенсий в долгосрочной перспективе;
- избежание необратимых решений вследствие неполной информации о положении дел;
- использование кризиса в качестве возможности инициирования или завершения реформ с тем, чтобы в будущем разрешить демографические проблемы.

Рекомендации на *среднесрочную/долгосрочную перспективу* включают:

- 1) повышение пенсионного возраста и его выравнивание для мужчин и женщин;
- 2) сокращение досрочного выхода на пенсию и доступа к пенсиям по инвалидности, определяемого рынком труда;
- 3) переход к индексированию пенсий в зависимости от роста цен после выхода на пенсию;
- 4) совершенствование структуры, правового регулирования и надзора за накопительными пенсиями в целях увеличения прибыли для пенсионеров и обеспечения гарантий в случае изменения ситуации на финансовых рынках;

---

<sup>1</sup> Гушин И.В. Право социального обеспечения : учеб.-метод. комплекс. В 2 ч. – Ч. 2: Особенная / И.В. Гушин [и др.]; под общ. ред. И.В. Гушина. – Гродно : ГРГУ, 2011. – 667 с. – URL: [http://ebooks.grsu.by/soc\\_pravo\\_part2/30-1-ponyatie-mezhdunarodno-pravovogo-regulirovaniya-sotsialnogo-obespecheniya.htm](http://ebooks.grsu.by/soc_pravo_part2/30-1-ponyatie-mezhdunarodno-pravovogo-regulirovaniya-sotsialnogo-obespecheniya.htm). – Дата доступа: 02.02.2017; Долженкова Г.Д. Право социального обеспечения : конспект лекций / Г.Д. Долженкова. – М. : Юрайт-Издат, 2007. – 187 с.



5) акцентирование общественного внимания на том, что государственные пенсии обязательно будут не такими большими, как раньше<sup>1</sup>.

Исследование международного и национального опыта моделирования пенсионных систем, анализ международных правовых актов в данной сфере позволяет сделать вывод о том, что будущая пенсионная система должна удовлетворять следующим требованиям:

1) разрешить финансовые проблемы системы на долгосрочную перспективу;

2) устранить структурные проблемы системы;

3) соответствовать принципу справедливости, быть более эффективной, понятной и прозрачной;

4) гарантировать доходы, позволяющие поддерживать достойный уровень жизни, лицам, которые не могут продолжать трудовую деятельность по причине наступления риска значительной утраты здоровья и (или) обеспечить себя средствами к существованию в связи с возрастом, занятием на работах с особыми условиями труда или особым характером работы, состоянием здоровья, потерей кормильца; гарантом в выплате пенсий должно выступать государство;

5) оставаться гибкой без увеличения пенсионного возраста.

Современный этап развития мирового сообщества в контексте глобализации, региональной интеграции, усиления межгосударственной миграции населения предопределяет необходимость глубокого разностороннего взаимодействия государств в международно-правовом регулировании отношений в области пенсионного обеспечения, в том числе путем совершенствования и гармонизации законодательства в части сохранения пенсионных прав граждан при их переселении, заключения *международных договоров (соглашений) на региональном и двустороннем уровнях*.

Согласно национальному законодательству пенсионное обеспечение граждан Республики Беларусь, проживающих за ее пределами, производится на основе соглашений (договоров) с другими государствами. Иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно проживающим в Республике Беларусь, предоставлено право на пенсионное обеспечение наравне с гражданами нашей страны, если иное не предусмотрено национальным законодательством. При этом в случае закрепления в международных соглашениях (договорах) иных положений, чем предусмотрены законодательством Республики Беларусь, применяются нормы, установленные этими соглашениями (договорами).

Организация эффективного механизма сохранения пенсионных прав при переселении и социального страхования иностранных граждан весьма

---

<sup>1</sup> Pensions in Crisis: Europe and Central Asia Regional Policy Note [Electronic resource] / World Bank. – Washington, DC : The World Bank, 2009. – Mode of access: <http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1260213816371/PensionCrisisPolicyNotefinal.pdf>. – Date of access: 15.03.2018.

актуальна ввиду требований международных актов МОТ (в частности, Конвенции № 157), а также учитывая статистические сведения о количестве иностранных граждан, получающих пенсию в Республике Беларусь, и белорусских пенсионеров, переехавших на постоянное место жительства в другую страну (см. приложение Б). Так, по данным ФСЗН, производится выплата пенсий 22 306 иностранным пенсионерам Украины, Польши, Литвы, Латвии, России, проживающим в Республике Беларусь, и 5428 пенсионерам Республики Беларусь, проживающим в Израиле, Испании, Польше, США, Германии, России, Латвии, Литве. Количество получателей пенсий постоянно растет. За последние 5 лет число иностранных пенсионеров, проживающих в Республике Беларусь, выросло в 2,9 раза (на 14 618 получателей), а белорусских пенсионеров, проживающих за границей, – в 13,7 раза (на 5034 получателя)<sup>1</sup>.

Миграционные процессы трудовой силы подтверждают актуальность организации эффективного механизма, позволяющего гарантировать сохранение приобретаемых прав в области социального обеспечения при осуществлении трудовой деятельности в различных странах. Так, согласно официальным статистическим данным, по сравнению с 2015-м в 2016 г. наблюдается уменьшение числа въехавших граждан и увеличение числа выехавших трудящихся-мигрантов для работы на основе подписанных договоров и контрактов (Приложение А). Вместе с тем такие тенденции уменьшения трудящихся лиц в республике наряду с демографическими процессами старения населения негативно сказываются на национальной системе пенсионного обеспечения.

Общепризнанным в юридической науке является деление международных соглашений (договоров) в области социального обеспечения в целом и пенсионного обеспечения в частности в зависимости от следующих принципов<sup>2</sup>:

1) территориальный – предполагает осуществление пенсионного обеспечения по законодательству и за счет средств государства проживания лица с учетом пенсионных прав, приобретенных в другом государстве (соглашение СНГ, двусторонние соглашения с Молдовой, Украиной);

2) пропорциональный – означает, что назначение и финансирование

---

<sup>1</sup> Итоги работы Фонда социальной защиты населения за 2015 год и задачи на 2016 год / Фонд социальной защита населения М-ва труда и социальной защиты Респ. Беларусь. – Минск, 2016. – URL: [http://www.ssf.gov.by/priside/about/publications/~page\\_\\_m17=1~news\\_\\_m17=1463](http://www.ssf.gov.by/priside/about/publications/~page__m17=1~news__m17=1463). – Дата доступа: 15.03.2018.

<sup>2</sup> Григорьев И.В. Социальное обеспечение трудящихся-мигрантов (правовые вопросы): дис.... канд. юрид. наук : 12.00.05 / И.В. Григорьев. – Екатеринбург : УрГЮА, 2006. – С. 88; Лаптев Г.С. Межгосударственные договоры в области социального обеспечения: экономико-правовые аспекты / Г.С. Лаптев // Вестн. Омск. ун-та. Сер. «Право». – 2009. – № 3 (20). – С. 156–157; Яшкова Л.М. О пенсионном обеспечении граждан в Республике Беларусь с учетом норм международных договоров (соглашений) / Л.М. Яшкова // КонсультантПлюс. Беларусь // ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2018; и др.

выплаты пенсии или ее части осуществляются государством, исходя из размера стажа, приобретенного на территории этой страны (двусторонние соглашения с Азербайджаном, Латвией, Литвой);

3) территориально-пропорциональный, или смешанный – характеризуется тем, что пенсии назначаются государством, на территории которого проживает лицо, при этом финансирование осуществляется государствами в пределах приобретенных пенсионных прав на их территории. Для определения права на пенсию учитывается (суммируется) весь стаж, приобретенный на территориях государств – участников соответствующих договоров. Подсчет и подтверждение страхового (трудового) стажа для исчисления размера пенсии осуществляется согласно законодательству страны, назначающей пенсию (договор с Российской Федерацией).

Условное разделение соглашений на основании указанных принципов не исключает наличия особенностей каждого из договоров.

Таким образом, особенностями разграничения международных соглашений (договоров) о пенсионном обеспечении являются различия в механизме сохранения пенсионных прав граждан при переселении. Наиболее эффективными являются международные соглашения (договоры), построенные на пропорциональном или смешанном принципе назначения и выплаты пенсий.

К наиболее несовершенным можно отнести территориальные международные договоры Республики Беларусь. К основным недостаткам территориальных соглашений (договоров) относятся: ответственность государства за пенсионные обязательства по прежнему месту жительства и соответственно увеличение расходов на пенсионное обеспечение; невозможность реализации пенсионных прав граждан в полном объеме в связи с существенными различиями пенсионного законодательства в государствах; зависимость права гражданина на пенсионное обеспечение от получения им статуса постоянно проживающего в государстве нового места жительства; возможность ухудшения условий и уровня пенсионного обеспечения граждан при их переселении из одной страну в другую и т. д.

В последние годы наблюдается повышенное внимание к развитию международно-правового регулирования пенсионного обеспечения граждан на региональном уровне. Так, в рамках таких международных организаций, как СНГ, СГ, ЕврАзЭС, ЕАЭС, принят ряд региональных международных правовых актов, регулирующих вопросы пенсионного обеспечения. Основная цель принятия данных актов – необходимость защиты прав граждан в области пенсионного обеспечения, реализации прав нетрудоспособных лиц, которые приобрели право на пенсионное обеспечение на территории государств – участников или на территории других стран, а также необходимость неукоснительного соблюдения обязательств по международным соглашениям, заключенным по вопросам пенсионного обеспечения и т. д. Вместе с тем анализ международных соглашений, принятых в рамках ука-

занных международных организаций по вопросам пенсионного обеспечения, и практики их применения показал, что проблема соблюдения пенсионных прав граждан, находящихся за пределами своей страны, в полной мере не решена ни в одной интеграционной модели постсоветского пространства (СНГ, ЕврАзЭС, ЕАЭС).

Основной проблемой при организации работы назначения пенсий иностранным гражданам является наличие и подтверждение стажа работы, необходимого для назначения трудовой пенсии. Важно указать, что в соответствии с заключенными Республикой Беларусь международными договорами (соглашениями) в стаж работы засчитываются периоды работы (иной деятельности), протекавшие:

- на территории бывшего СССР до 1 января 1992 г. (за исключением Латвийской ССР);

- на территории государств – участников соглашений (России, Украины, Молдовы, Армении, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана) с 1 января 1992 г. до 1 июля 1998 г. (в Казахстане – до 1 января 1998 г.) при условии уплаты страховых взносов в пенсионные фонды соответствующих государств.

Обращаем внимание, что периоды работы (иной деятельности), протекавшие за пределами Республики Беларусь после 1 июля 1998 г. (в Казахстане – после 1 января 1998 г.), в Азербайджане, Грузии, Литве, Эстонии – после 1 января 1992 г., в Латвии – за все время, в том числе в период СССР) могут быть засчитаны в стаж работы при назначении пенсии в Республике Беларусь при условии уплаты взносов на государственное социальное страхование в ФСЗН в добровольном порядке.

Экономические предпосылки обусловили необходимость международного сотрудничества в рамках евразийских интеграционных образований, активно развивающихся с целью обеспечения динамичного социально-экономического развития государств и, как следствие, повышения благосостояния граждан. Евразийская интеграция прошла ряд последовательных этапов: СНГ и зона свободной торговли, ЕврАзЭС, ТС, ЕЭП, ЕАЭС. Вопросы социальной защиты граждан играли важную роль в рамках евразийских интеграционных образований.

Учитывая огромное значение реализации права на обеспечение гарантированными доходами, позволяющими поддерживать достойный уровень жизни людей пожилого возраста, 13 марта 1992 г. в рамках СНГ было заключено многостороннее межправительственное Соглашение о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения, которым затрагиваются некоторые аспекты пенсионного обеспечения граждан<sup>1</sup>. Данное Соглашение

---

<sup>1</sup> Соглашение о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения, 13 марта 1992 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

было заключено с целью необходимости защиты прав граждан в области пенсионного обеспечения, реализации прав нетрудоспособных лиц, которые приобрели право на пенсионное обеспечение на территории государств – участников СНГ или на территории других республик за период их вхождения в СССР, а также необходимости неукоснительного соблюдения обязательств по международным соглашениям, заключенным СССР по вопросам пенсионного обеспечения.

Одними из первых международных актов в рамках ЕврАзЭС, регулирующих вопросы социальной политики и государственных социальных стандартов, являются Модельный закон от 19 апреля 2001 г. «Об основах социальной политики»<sup>1</sup> и Концепция Евразийской социальной хартии<sup>2</sup>, которыми были определены основные формы осуществления социальной политики в области пенсионного обеспечения и социального страхования: совершенствование законодательства о порядке назначения и выплаты государственных социальных пенсий различным категориям граждан; предоставление гражданам права выбора видов их пенсионного обеспечения (за счет государственных и негосударственных фондов); установление в законодательном порядке минимального размера государственных пенсий на уровне, определяемом по отношению к величине прожиточного минимума; определение уровня (порога) инфляции, при превышении которого производится индексация ранее установленных размеров государственных пенсий; реализация мер, обеспечивающих полноту и своевременность выплаты пенсий, а также контроль за соблюдением пенсионного законодательства; определение видов обязательного социального страхования; установление порядка отчислений и размеров тарифов обязательного социального страхования; установление размеров страховых выплат по обязательному социальному страхованию.

С целью формирования согласованной социальной политики государств – членов ЕврАзЭС были приняты Приоритетные направления развития ЕврАзЭС на 2003–2006 гг.<sup>3</sup>, определяющие координацию усилий по разработке нормативной правовой и методической базы в области доходов и уровня жизни населения, а также мер по гармонизации законодательства в области пенсионной системы.

---

<sup>1</sup> О модельном законе «Об основах социальной политики»: постановление Межпарламентского Комитета Респ. Беларусь, Респ. Казахстан, Кыргызской Респ., Российской Федерации и Респ. Таджикистан, 19 апр. 2001 г., № 12–15 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Концепция Евразийской социальной хартии: приложение к постановлению Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, 28 мая 2004 г., № 5–16 // Законодательство стран СНГ: веб-версия. – URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=16544#page-bottom](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16544#page-bottom). – Дата доступа: 15.03.2018.

<sup>3</sup> Приоритетные направления развития ЕврАзЭС на 2003–2006 гг.: Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС, 09 февр. 2004 г., № 152 // Журн. «Проблемы современной экономики». – 2004. – № 1 (9). – URL: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=19233>. – Дата доступа: 15.03.2018.

Позднее в связи с принятием Всемирной ассамблеи по проблемам старения ООН долгосрочной стратегии и международного плана действия по проблемам людей пожилого возраста (Мадрид, 2002 г.)<sup>1</sup>, а также конференцией министров Европейской экономической комиссии ООН по проблемам старения Региональной стратегии осуществления этого плана (Берлин, 2002 г.)<sup>2</sup> на заседании Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС 16 июня 2003 г. были приняты Рекомендации по имплементации международных принципов государственной политики в отношении пожилых людей в правовые системы государств – членов ЕврАзЭС<sup>3</sup>. Данные Рекомендации наметили общие основы действия по государственной защите и поощрению прав пожилых людей в странах ЕврАзЭС, а также определили основные направления государственной политики в отношении людей пожилого возраста.

В рамках ЕврАзЭС на основе сравнительно-правового анализа законодательств государств – членов ЕврАзЭС в области пенсионного обеспечения были приняты рекомендации по гармонизации законодательных условий функционирования пенсионных систем государств – членов ЕврАзЭС, а также по гармонизации законодательства государств – членов ЕврАзЭС в сфере обязательного социального страхования<sup>4</sup>. Указанные рекомендации направлены на совершенствование правовой базы функционирования национальных систем социального страхования (в частности, созданных институтов управления в этой сфере), а также совершенствование национальных пенсионных систем, их реформирование в соответствии с требованиями

---

<sup>1</sup> Мадридский международный план действий по проблемам старения 2002 года : принят второй Всемирной ассамблеей по проблемам старения, Мадрид, 8–12 апр. 2002 // Организация Объединенных Наций. – 2010. – URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/ageing\\_program.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ageing_program.shtml). – Дата доступа: 15.03.2018.

<sup>2</sup> Regional Implementation Strategy for the Madrid International Plan of Action on Ageing [Electronic resource] // [monitoringris.org](http://monitoringris.org). – 2002 – Mode of access: [http://www.monitoringris.org/documents/norm\\_reg/unece-ris.pdf](http://www.monitoringris.org/documents/norm_reg/unece-ris.pdf). – Data of access: 03.03.2018.

<sup>3</sup> О Рекомендациях Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС по имплементации международных принципов государственной политики в отношении пожилых людей в правовые системы государств – членов ЕврАзЭС (на основе решений Всемирной ассамблеи по проблемам старения) : постановление Межпарламентская Ассамблея Евразийского экономического сообщества, 16 июня 2003 г., № 4-18 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>4</sup> Рекомендации по гармонизации законодательных условий функционирования пенсионных систем государств – членов ЕврАзЭС (на основе сравнительно-правового анализа национальных законодательств и с учетом положений конвенций Международной организации труда) : постановление Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества, 8 окт. 2004 г., № 11 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018; О Рекомендациях по гармонизации законодательства государств – членов ЕврАзЭС в сфере обязательного социального страхования (на основе сравнительно-правового анализа национальных законодательств и с учетом положений конвенций Международной организации труда) : постановление Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества, 8 окт. 2004 г., № 12 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

современных экономических и социальных условий каждого государства Сообщества и ЕврАзЭС в целом.

Большое разнообразие правил и норм пенсионного обеспечения, которые в значительной мере зависят от разнообразных экономических и демографических условий, предопределило необходимость подготовки глубоко проработанной Концепции Основ пенсионного законодательства ЕврАзЭС, учитывающей современные направления развития пенсионных систем, рекомендации международных организаций, опыт других стран, а также конкретные условия государств – членов ЕврАзЭС. Данная Концепция была одобрена постановлением Постоянной комиссии МПА ЕврАзЭС по социальной политике от 3 октября 2008 г. № 4<sup>1</sup>, которая, в отличие от модельных законов, носящих рекомендательный характер, как обязательная в данной сфере должна реализовываться через принятие соответствующих национальных законов, что представляется наиболее эффективным.

В связи с существованием в каждой из стран Сообщества разнородных экономических условий, исторических и культурных предпочтений Концепция не дает рекомендаций по моделям формирования средств, используемых на выплату пенсий, считая это приоритетом национальных законодательств. Кроме того, при национальном выборе указанных моделей следует учитывать, что, исходя из мировой практики пенсионного обеспечения, отсутствуют убедительные доказательства в абсолютных преимуществах какой-либо из известных форм пенсионирования.

Концепция реализует два направления реформирования пенсионного законодательства государств – членов ЕврАзЭС: совершенствование пенсионного законодательства в целях повышения обеспеченности пенсионеров и защиты их прав в национальных системах; реформирование в целях совместимости национальных пенсионных систем государств – членов ЕврАзЭС.

Углубление интеграционных процессов в рамках ЕАЭС обусловило принятие мер по сближению национальных законодательств и реализации гарантий прав граждан при их переселении, в том числе в области пенсионного обеспечения. Прогрессивным шагом в обеспечении пенсионных прав граждан стала подготовка проекта Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов ЕАЭС (далее – Проект договора), который был одобрен Решением № 210 Коллегии Евразийской экономической комиссии от 19 декабря 2016 г.<sup>2</sup> Вступление в силу данного договора планируется

---

<sup>1</sup> Концепция Основ пенсионного законодательства : постановление Постоянной комиссии МПА ЕврАзЭС по социальной политике, 3 окт. 2008 г., № 4 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> О проекте распоряжения Совета Евразийской экономической комиссии «О проекте Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического сообщества» : Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии, 19 дек. 2016 г., № 210 // Нормативно-правовая база ЕЭК. – URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01412284/clco\\_20122016\\_210](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01412284/clco_20122016_210). – Дата доступа: 19.04.2017.

после проведения подготовительных процедур государствами-участниками, в числе которых Республика Беларусь, Российская Федерация, Республика Армения, Республика Казахстан и Киргизская Республика.

Целью названного Договора является обеспечение равных прав в сфере пенсионного обеспечения: при формировании и экспорте пенсий, защита пенсионных прав, приобретенных трудящимися в государствах – членах Союза, а также развитие сотрудничества в сфере пенсионного обеспечения между партнерами по ЕАЭС. Данное соглашение имеет существенные преимущества, а также ряд актуальных проблем, возникающих по причине имеющихся межстрановых различий в типах (накопительный и распределительный) и механизмах организации пенсионных систем: согласование вопросов формирования пенсионных фондов, условий и видов трудовых пенсий, по персонализации пенсионных взносов. Вместе с тем указываются<sup>1</sup> следующие различия:

- в Республике Казахстан и Российской Федерации в обязательную пенсионную систему введен накопительный элемент с различным механизмом организации, включая такое важное отличие, как законодательное закрепление в Казахстане права собственности застрахованных на пенсионные активы. При этом в Республике Беларусь, Армении и в ближайшей перспективе в Кыргызской Республике отсутствует обязательное накопительное пенсионное страхование;

- величина и источники отчисления страховых взносов в пенсионный фонд;

- методики исчисления пенсионных выплат, предельные показатели ограничений, используемых в механизме исчисления пенсий и другие показатели, включая пенсионный возраст;

- порядок исчисления общего стажа работы, различные требования к страховому стажу (периоду уплаты страховых взносов);

- различная терминология и механизм пенсионного обеспечения граждан. В частности, в Казахстане в раздел пособий переведены пенсии по случаю потери кормильца, по инвалидности, по возрасту. Организованы специальные пособия в системе профессионального пенсионного страхования, которые организуются за счет дополнительных взносов работодателей в пользу работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда;

- в Казахстане действует механизм пенсионного аннуитета, который представляет собой договор пенсионного аннуитета, являющийся альтернативой выхода на пенсию в установленном пенсионном возрасте.

В Проекте договора решены некоторые проблемы, существующие на

---

<sup>1</sup> Межибовская И.В. Проблемы модернизации пенсионной системы в межгосударственном формате ЕАЭС / И.В. Межибовская // Наука и жизнь Казахстана. Междунар. науч.-популяр. журн. – № 7 (35). – 2015. – С. 185–188.



сегодня. Например, проблема экспорта пенсионных прав: каждое государство будет выплачивать гражданину часть пенсии за период работы и отчисления взносов. Пенсии будут выплачиваться назначившими их государствами, в том числе в случае проживания трудящегося на территории другой страны ЕАЭС. Назначение и выплата пенсии в соответствии с законодательством одного государства не будет влиять на право трудящегося (члена семьи) на одновременное назначение и выплату пенсии этого и (или) другого вида согласно законодательству другого государства.

Формирование и реализация пенсионных прав трудящихся в рамках стран ЕАЭС будет происходить на тех же условиях и в том же порядке, что и для граждан государства трудоустройства. Однако есть исключения: ч. 4 ст. 4 закрепляет выплаты, право на которые возникает только в случае проживания на территории соответствующего государства. Например, в Республике Беларусь – это часть пенсии, исчисленная исходя из учетных в соответствии с законодательством периодов иной деятельности и (или) иных периодов без уплаты пенсионных взносов, а также надбавки, выплаты (доплаты) и повышения, устанавливаемые к пенсии.

Проектом Договора учитываются особенности национальных законодательств государств-членов<sup>1</sup>, в том числе касающиеся применения индивидуального пенсионного коэффициента по законодательству Российской Федерации.

Следует также отметить, что право на пенсию (за исключением накопительной, пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца) будет возникать при наличии не менее 12 полных месяцев стажа работы, приобретенного на территории государства-члена, согласно законодательству которого он претендует на назначение пенсии. Соответственно гражданину не нужно будет зарабатывать страховой стаж, обусловленный нормами законодательства государства, назначающего пенсию. Следует отметить, что размеры страхового стажа, необходимого для назначения пенсии, в государствах – членах ЕАЭС достаточно существенны. Так, для Республики Беларусь с 1 января 2018 г. страховой стаж составляет 16 лет и 6 месяцев и каждый год увеличивается на 6 месяцев вплоть до 20 лет.

Назначение и выплата пенсии за стаж работы, приобретенный до вступления в силу рассматриваемого договора, будет осуществляться в соответствии с нормами Соглашения о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. и Договора с Российской Федерацией.

До вступления Проекта Договора в силу планируется создание единого пенсионного пространства, в том числе единого документооборота в электронном виде. В связи с этим необходимо учитывать различия в за-

---

<sup>1</sup> Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе. – М. : Евразийская экономическая комиссия, 2016. – 120 с.

конодательстве стран ЕАЭС об электронной цифровой подписи. Отметим, что данный институт еще недостаточно отработан в Республике Беларусь, а с учетом того, что процедура пересылки документов предполагает работу с персональными данными граждан различных стран, необходимо исключить возможность утери такой информации, а также ее поступления к недобросовестным пользователям.

Кроме того, для решения существующей проблемы подтверждения стажа работы в особых условиях труда странам ЕАЭС необходимо решить вопрос унификации документов, необходимых для назначения соответствующей пенсии.

Таким образом, успешное проведение подготовительных процедур, создание единого пенсионного пространства и вступление в силу Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов ЕАЭС станет прогрессивным шагом в повышении уровня реализации пенсионных прав граждан, проживающих и работающих в различных странах ЕАЭС, по сравнению с действующим порядком, а также будет способствовать повышению мобильности единого рынка труда.

Особое значение в Республике Беларусь придается *двусторонним международным соглашениям (договорам)* в области пенсионного обеспечения. В настоящее время действуют двусторонние соглашения с такими странами, как Украина, Российская Федерация, Молдова, Литва, Латвия, Таджикистан, Азербайджан. Рассматривался вопрос о заключении соглашений с иными странами, в том числе Эстонией, Польшей, Чехией. Увеличение миграции населения, а также проблемы пенсионирования граждан Украины и Беларуси предопределяют необходимость совершенствования международных договоренностей данных стран в области пенсионного обеспечения граждан при их переселении.

Реализация двусторонних соглашений в сфере пенсионного обеспечения выявила отдельные вопросы. В частности, на основании Договора между Республикой Беларусь и Латвийской Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 29 февраля 2008 г., Соглашения между Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь, Министерством здравоохранения Республики Беларусь, Министерством финансов Республики Беларусь и Министерством благосостояния Латвийской Республики о порядке применения названного Договора от 23 сентября 2010 г. каждая из Сторон исчисляет и выплачивает пенсию только на основании страхового (трудового) стажа, накопленного на ее территории. Согласно статистическим данным, по состоянию на май 2017 года количество пенсионеров, пенсии которым назначены на основании указанного двустороннего соглашения с Латвией, предусматривающего принцип пропорциональности, составляет 9134 человека (для сравнения: на основании договора с Литвой данный показатель ниже – 1113 человек). Вместе с тем следует указать такую тенденцию, что зачастую иностранные граждане имеют незначительный раз-

мер трудового стажа и соответственно низкий размер пенсии (в большей степени это касается пригородов). При этом затрачиваются значительные средства на обслуживание международного договора (в том числе пересылку документов, перевод денежных средств). В связи с этим при заключении двусторонних международных договоров в сфере пенсионного обеспечения целесообразно предусмотреть эффективный механизм пересылки документов и денежных средств на выплату пенсии, а также устанавливать минимальный пятилетний страховой стаж, необходимый для назначения пенсии (в настоящее время он составляет не менее 1 года).

В настоящее время наиболее эффективно организована работа по выплате пенсий в рамках Союзного государства между Россией и Беларусью.

Важным направлением социальной политики Союзного государства выступает обеспечение равных прав граждан Беларуси и России, сотрудничество в сфере пенсионного обеспечения. Основной целью создания эффективной системы социальной защиты является поддержание достойного уровня и качества жизни гражданина. Пенсия зачастую становится единственным источником средств к существованию отдельных категорий граждан. Современные проблемы, характерные для обеих стран (в том числе усиление миграции, старение населения, иные социально-экономические проблемы), предопределяют необходимость совместного сотрудничества Республики Беларусь и Российской Федерации в области пенсионного обеспечения и своевременного решения спорных вопросов по сохранению пенсионных прав граждан.

С момента подписания и вступления в силу Соглашения о гарантиях прав граждан государств – участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г.<sup>1</sup> до вступления в силу Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24 января 2006 г.<sup>2</sup> пенсионное обеспечение граждан Беларуси и России осуществлялось по принципу территориальности.

Однако имевшиеся проблемы, связанные в том числе с выплатой пенсий, различиями в условиях их назначения, способах финансирования, обусловили подписание Договора о сотрудничестве в области социального обеспечения в рамках Союзного государства. Он регулирует вопросы назначения и выплаты пенсий и пособий лицам, проживающим на территории Республики Беларусь или Российской Федерации и являющимся гражданами этих государств, а также распространяется на беженцев и членов их семей, которые подпадали или подпадают под действие законодательства двух

---

<sup>1</sup> Соглашение о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения, 13 марта 1992 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о сотрудничестве в области социального обеспечения : [заключен в г. Санкт-Петербурге 24.01.2006 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

государств о государственном социальном обеспечении и обязательном страховании.

Вместе с тем договор не распространяется на военнослужащих Вооруженных Сил Беларуси и России и других, созданных на территории договаривающихся сторон воинских формирований, а также сотрудников органов внутренних дел, членов их семей, других лиц, приравненных к военнослужащим в части пенсионного обеспечения, на государственных гражданских служащих в Российской Федерации и государственных служащих в Республике Беларусь. Пенсионное обеспечение указанных лиц регламентируется следующими актами, принятыми в рамках СНГ:

а) Соглашением о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 г.<sup>1</sup>;

б) Соглашением о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих пограничных войск, членов их семей и государственного страхования военнослужащих пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 г.<sup>2</sup>;

в) Соглашением о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств – участников Содружества Независимых Государств от 24 декабря 1993 г.<sup>3</sup>;

г) Решением Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 28 февраля 1996 г. № 13/95/С-1/6-96 «О толковании Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года»<sup>4</sup>.

Пенсионное обеспечение государственных гражданских служащих в Российской Федерации и государственных служащих в Республике Беларусь

---

<sup>1</sup> Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств : [заключено в г. Ташкенте 15.05.1992 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>2</sup> Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих Пограничных войск, членов их семей и государственного страхования военнослужащих Пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств : [Заключено в г. Ташкенте 15.05.1992 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>3</sup> Соглашение о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств-участников Содружества Независимых Государств : [Заключено в г. Ашгабате 24.12.1993 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

<sup>4</sup> О толковании Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года : Решение Экономического Суда Содружества Независимых Государств, № 13/95/С-1/6-96 : [принято в г. Минске 28.02.1996 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

регулируется соответствующими нормативными правовыми актами государств. Социальные пенсии назначаются и выплачиваются согласно законодательству того государства, на территории которого проживает лицо.

Названный Договор 2006 года построен на территориально-пропорциональном (или смешанном) принципе. В нем также предусмотрено положение, которое позволяет при определенных условиях предоставить гражданину право выбора: получать пенсию от двух государств по частям либо только от одного, если он отработал на территории этого государства не менее 25 и 20 лет для мужчин и женщин соответственно.

Для реализации положений названного Договора Союзного государства была проделана большая работа по организации эффективного механизма назначения и выплаты пенсий. Вместе с тем анализ правоприменительной практики показал, что остаются актуальными отдельные организационные проблемы, в том числе вопросы зачета различных периодов трудовой и иной деятельности работников на территории Союзного государства в трудовой (страховой) стаж в условиях увеличения требований в странах к минимальному периоду уплаты обязательных страховых взносов (страховому стажу) для возникновения права на трудовую пенсию. Отдельные вопросы возникают также при подтверждении специального стажа работы для назначения льготных пенсий в связи с особыми условиями труда и (или) особым характером работы.

Для решения отдельных вопросов по выплате пенсий целесообразно, на наш взгляд, создать единую информационную базу электронных пенсионных дел, содержащую в том числе сведения о назначении и выплате пенсий гражданам, получающим ее одновременно от двух государств. При этом важным является сохранение и защита информации, содержащейся в данной системе. Вместе с тем в юридической литературе отмечаются следующие актуальные направления гармонизации законодательства о социальном обеспечении: установление единой терминологии, позволяющей обеспечить единообразное понимание и применение правовых норм, закрепленных в пенсионном законодательстве государств-участников; согласование норм института пенсионного обеспечения в части поэтапного повышения пенсионного возраста, увеличения требуемого страхового стажа, установления единого перечня периодов, включаемых в страховой стаж, уточнения периодов выплаты пенсии по случаю потери кормильца, определения порядка выплаты пенсии работающим пенсионерам и т. п.; установление единых показателей (критериев) для исчисления минимального уровня (размера) пенсий с учетом международных стандартов, предусмотренных положениями конвенций МОТ (№ 102 и 128), а также при условии сохранения за каждым государством выбора способов их достижения, исходя их имеющихся экономических возможностей<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Силкин А.Е. Гармонизация законодательства о социальном обеспечении государств –

Наряду с указанным отмечаются также иные проблемы реализации названного договора, заключенного в рамках Союзного государства. Так, анализ механизма выплаты пенсий показал, что остаются актуальными отдельные организационные проблемы пенсионного обеспечения граждан.

В процессе назначения и выплаты пенсий работники органов социальной защиты, уполномоченных осуществлять назначение пенсий, вынуждены производить официальные запросы для истребования информации о стаже, заработке работника, необходимой для назначения пенсии. Соответствующие документы направляются посредством почтовой связи.

Вместе с тем в случае получения гражданами Союзного государства пенсий пропорционально имеющемуся стажу работы одновременно от Республики Беларусь и Российской Федерации работникам органов по труду, занятости и социальной защиты Республики Беларусь необходима информация о размере пенсии в Российской Федерации с целью реализации положений социального законодательства Республики Беларусь, предусматривающих право на трудовую пенсию не ниже установленного законодательством минимального размера пенсии, а также перерасчет пенсии в связи с изменением минимального размера пенсии по возрасту. Такой перерасчет пенсий осуществляется на основании документального подтверждения размера пенсии, выплаченной от Российской Федерации за определенный месяц. Поскольку периодичность выплаты пенсий в странах различная (в Российской Федерации – поквартальная, а в Республике Беларусь – ежемесячная), процесс получения документов о размере пенсии за соответствующий месяц значительно затягивается, что не позволяет своевременно произвести перерасчет пенсии гражданам. Полагаем, что данные проблемы можно решить путем введения совместного электронного документооборота.

Наряду с указанным остается важной проблема зачета периодов трудовой деятельности работников на территории Союзного государства в трудовой (страховой) стаж в условиях увеличения требований в странах к страховому стажу (периоду уплаты обязательных страховых взносов на государственное социальное страхование) для возникновения права на трудовую пенсию.

Подводя итог, отметим, что обозначенные проблемы пенсионного обеспечения иностранных граждан требуют дальнейшего изучения и выработки предложений по совершенствованию законодательства в данной сфере. Решение проблем реализации прав на пенсионное обеспечение является важной задачей, которая позволит повысить уровень жизни граждан Беларуси и России.

Вместе с тем по-прежнему актуальны отдельные организационные проблемы пенсионного обеспечения граждан, в том числе проблема зачета

периодов трудовой деятельности работников на территории Союзного государства в трудовой (страховой) стаж в условиях увеличения требований в странах к страховому стажу (периоду уплаты обязательных страховых взносов на государственное социальное страхование) для возникновения права на трудовую пенсию.

### **III.V Развитие сотрудничества Беларуси и Украины в сфере пенсионного обеспечения**

**В** рамках исследования важным представлялось изучение проблем пенсионного обеспечения иностранных граждан, в том числе граждан Украины, с целью осуществления мер по взаимодействию стран и расширению сотрудничества по разработке и принятию двустороннего международного соглашения по вопросам пенсионного обеспечения граждан договаривающихся стран.

В последние годы наметилась тенденция увеличения международной миграции населения, в частности, отмечается увеличение количества граждан Украины, пребывающих на территории Республики Беларусь. Важно указать, что в 2016 г. основное количество въехавших в Беларусь на работу иностранцев составили граждане Украины (4680), Китая (4581), Узбекистана (581)<sup>1</sup>. Статистические данные трудовой миграции подтверждают необходимость расширения сотрудничества стран по выработке двусторонних мер по учету периодов трудовой деятельности на территории одной из стран в соответствующий стаж при определении права и назначении пенсий.

В настоящее время пенсионное обеспечение граждан Украины в Республике Беларусь осуществляется на основании национального законодательства с учетом соглашений между Правительством Республики Беларусь и Правительством Украины о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 14 декабря 1995 г., а также о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г.. Данные соглашения построены на территориальном принципе пенсионирования граждан двух стран. Ранее обозначалось, что такие соглашения имеют ряд недостатков, которые не позволяют в полной мере обеспечить права граждан на пенсионное обеспечение при их переселении из одной страны в другую.

Анализ правоприменительной практики реализации названных соглашений показал, что одним из основных вопросов является подтверждение стажа работы.

Так, для пенсионного обеспечения граждан Украины характерна про-

---

<sup>1</sup> Справка о миграционной обстановке в Республике Беларусь за 2017 год / М-во внутренних дел Респ. Беларусь. – URL: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=9871>. – Дата доступа: 01.03.2018.

блема подтверждения стажа работы до 1998 г. В частности, приехавшие на постоянное место жительства в Республику Беларусь граждане Украины, осуществлявшие трудовую деятельность на территориях, в настоящее время самопровозглашенных «Донецкой Народной Республикой» и «Луганской Народной Республикой», не могут подтвердить стаж работы по причине утраты необходимых документов (в том числе трудовой книжки), а также не могут представить документы, подтверждающие стаж работы, официально запрашиваемые органами по труду, занятости и социальной защите по причине потери архивных документов. Выданные соответствующими органами «ДНР» и «ЛНР» документы на территории Республики Беларусь недействительны в связи с тем, что указанные территориальные образования не признаны Республикой Беларусь.

Важно указать, что на основании Указа Президента Республики Беларусь от 30 августа 2014 г. № 420 «О пребывании граждан Украины в Республике Беларусь» в целях сохранения и развития дружественных отношений между нашей страной и Украиной, а также оказания помощи гражданам Украины, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, для них предусмотрен ряд льгот и гарантий в социально-трудовой сфере (в том числе предоставлено право на медицинское обеспечение, образование, государственные пособия семьям, воспитывающим детей, и пособия по временной нетрудоспособности, установлены определенные льготы по привлечению украинских граждан для осуществления трудовой деятельности и т. п.). Вместе с тем не решен вопрос о возможности подтверждения стажа работы граждан, осуществлявших деятельность на территориях «ДНР» и «ЛНР».

При изучении правоприменительной практики пенсионного обеспечения выявлены определенные различия при подсчете стажа работы для иностранных граждан (в том числе Украины) и граждан Республики Беларусь.

Важно указать, что в соответствии с п. 2 и 3 ст. 6 Соглашения о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения для установления права на пенсию, в том числе пенсий на льготных основаниях и за выслугу лет, гражданам государств – участников Соглашения учитывается трудовой стаж, приобретенный на территории любого из этих государств, а также на территории бывшего СССР за время до вступления в силу Соглашения. Исчисление пенсий производится из заработка (дохода) за периоды работы, которые засчитываются в трудовой стаж.

В соответствии с международными соглашениями, построенными на основании территориального принципа, сложившейся правоприменительной практикой стаж работы иностранных граждан подсчитывается в календарном порядке независимо от размера заработной платы.

Для граждан Республики Беларусь на основании ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении и п. 40 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 24 декабря 1992 г. № 777 «Об утверждении Положения о по-



рядке подтверждения и исчисления стажа работы для назначения пенсий» применяется поправочный коэффициент при исчислении стажа работы. Так, в стаж работы засчитываются периоды работы, предпринимательской, творческой и иной деятельности при условии, что в течение этих периодов производилась уплата обязательных страховых взносов в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь согласно законодательству о государственном социальном страховании. При этом установлено, что при исчислении стажа за периоды работы и (или) иной деятельности после 1 июля 1998 г. применяется следующее правило: если среднемесячный фактический заработок (доход), из которого уплачены обязательные страховые взносы в бюджет фонда, за календарный год (либо менее календарного года, если в соответствующем году имели место прием на работу или увольнение, регистрация или исключение из числа плательщиков обязательных страховых взносов либо другие подобные обстоятельства) оказался ниже минимальной заработной платы, установленной законодательством, в стаж работы для назначения пенсии засчитывается период, определяемый с применением поправочного коэффициента.

Поправочный коэффициент (который представляет собой величину с тремя знаками после запятой) рассчитывается путем деления среднемесячного фактического заработка (дохода) лица на среднеарифметическую величину минимальной заработной платы за соответствующий период уплаты обязательных страховых взносов.

Среднемесячный фактический заработок (доход) лица за отработанный календарный год (период) определяется путем суммирования за этот год (период) величины (величин) фактического заработка (дохода) и деления полученной суммы на количество календарных месяцев в году (периоде).

Среднеарифметическая величина минимальной заработной платы за отработанный календарный год (период) определяется путем суммирования за этот год (период) величины (величин) минимальной заработной платы и деления полученной суммы на количество календарных месяцев в году (периоде).

Наряду с указанным для иностранных граждан и граждан Республики Беларусь применяются различный порядок определения и подтверждения заработка. Так, для граждан Республики Беларусь в соответствии со ст. 57 Закона о пенсионном обеспечении пенсия исчисляется из откорректированного фактического заработка (ч. 7 и 8 ст. 57 Закона о пенсионном обеспечении) в 2015 г. – за последние 21 год подряд стажа работы, но не более чем за фактически имеющийся стаж работы. Начиная с 1 января 2016 г. указанный 21-летний период увеличивается ежегодно на один год до фактически имеющегося у лица, обратившегося за пенсией, стажа работы. При этом в периодах работы, предпринимательской, творческой и иной деятельности, в течение которых работник подлежал государствен-

ному социальному страхованию и за него, а также им самим в предусмотренных законодательством о государственном социальном страховании случаях уплачивались обязательные страховые взносы в бюджет фонда (ч. 1 ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении), учитывается фактический заработок. В периодах, указанных в ч. 2 ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении, в качестве фактического заработка в расчет принимается 40 % средней заработной платы работников в республике за соответствующие месяцы. Периоды, указанные в ч. 2 ст. 51 настоящего Закона, учитываются при исчислении пенсии при условии, что они не совпадают с периодами работы, предпринимательской, творческой и иной деятельности с уплатой обязательных страховых взносов в бюджет фонда.

Для иностранных граждан (в том числе граждан Украины) правило о включении периодов, установленных в ч. 2 ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении, с учетом фактического заработка (40 % средней заработной платы работников в республике за соответствующие месяцы) не распространяется. При расчете стажа работы нестраховые периоды, указанные в ч. 2 ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении, исключаются, и период, за который учитывается заработок для исчисления пенсии, смещается, включая только те периоды, когда осуществлялась работа и иная оплачиваемая деятельность. В данном случае это более выгодно для обратившегося за пенсией лица.

Таким образом, можно констатировать, что для иностранных граждан предусмотрены более льготные условия подсчета стажа работы при определении права на пенсию. Однако полагаем, что должны быть соблюдены принципы пенсионного обеспечения, а именно справедливости и равенства независимо от гражданства. Несмотря на установленное ст. 6 Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Украины о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 14 декабря 1995 г. положение, что исчисление трудового (страхового) стажа производится по законодательству Договаривающейся Стороны, назначающей пенсию, применяются правила Соглашения СНГ.

Таким образом, изучение практики реализации прав граждан на пенсионное обеспечение при их переселении позволило сделать вывод о том, что актуальным представляется развитие сотрудничества Республики Беларусь и Украины путем принятия нового соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Украины о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения. Данное соглашение должно быть построено на основании пропорционального принципа, согласно которому каждое государство должно назначать пенсию за страховой стаж, приобретенный на его территории, в соответствии со своим национальным законодательством.

Полагаем, что целесообразно предоставить одинаковые права в области пенсионного обеспечения на территории своих государств постоянно проживающим гражданам обоих государств.

Нормы соглашения должны распространяться на правоотношения по обеспечению пенсиями по возрасту, инвалидности, случаю потери кормильца, за выслугу лет, которые установлены или будут установлены законодательством государств сторон. Право на пенсионное обеспечение гражданам государств сторон должно предоставляться при наличии пятилетнего страхового стажа, приобретенного на территории обоих государств, кроме случаев, когда периоды работы и иной деятельности совпадают по времени приобретения. Уплата страховых взносов гражданами должна осуществляться в соответствии с законодательством государства, на территории которого они выполняют работу (независимо от места их жительства).

При этом часть пенсии за страховой стаж, приобретенный на территории Республики Беларусь, должна назначаться белорусской стороной, а за страховой стаж, приобретенный на территории Украины, – украинской, с учетом норм национального законодательства. Если гражданин не имеет достаточного страхового стажа, необходимого для назначения пенсии в соответствии с требованиями, установленными законодательством страны назначения пенсии, целесообразно учитывать приобретенный согласно законодательству каждого из договаривающихся государств страховой стаж таким образом, как будто этот стаж получен в соответствии с законодательством страны назначения пенсии, при условии, что периоды страхового стажа не совпадают.

При определении права на трудовую пенсию за работу с особыми условиями труда (за выслугу лет) учитывается стаж работы (страховой стаж), приобретенный на территориях и в соответствии с законодательством государств на аналогичных условиях, работах, в профессиях, должностях, организациях (учреждениях), кроме случаев, когда периоды этого стажа совпадают по времени их приобретения. Отметим, что наличие в обоих государствах процедуры аттестации рабочих мест по условиям труда и схожих норм законодательства в данной сфере является предпосылкой для обеспечения реализации прав граждан Украины и Беларуси на специальные (профессиональные) пенсии. Следует обратить внимание, что в рамках международных соглашений с иными странами постсоветского пространства реализация права на специальную (профессиональную) пенсию невозможна в связи с отсутствием в других странах процедуры аттестации, которая является одним из основных условий предоставления специальных (профессиональных) пенсий.

Для назначения пенсии в Республике Беларусь гражданам необходимо представить документы на основании Положения о порядке представления и оформления документов для назначения пенсий в соответствии с Законом Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении», утвержденного приказом Министерства социальной защиты Республики Беларусь от 23 мая 1997 г. № 44, а в Украине – предусмотренные Порядком подачи и оформления документов для назначения (перерасчета) пенсий в соответствии с Зако-

ном «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании», утвержденным постановлением Правления Пенсионного фонда Украины от 25 ноября 2005 г. № 22-1.

Что касается процедуры выплаты пенсий, то в соглашении следует предусмотреть ряд особенностей. Так, если общий размер трудовой пенсии, назначенной гражданину государствами, не достигает минимального размера пенсии в соответствии с законодательством государства стороны, на территории которой проживает гражданин, оно должно выплачивать разницу, гарантирующую минимальный размер пенсии в соответствии с законодательством.

В случае если право на соответствующий вид пенсии у лица согласно законодательству одного государства наступает раньше, оно назначает пенсию в соответствии со своим законодательством. При приобретении права на пенсию в соответствии с законодательством другой страны пенсия, установленная первой страной, пересматривается.

При приобретении гражданином, уже получающим пенсию, права на выплату пенсии в соответствии с законодательством другой страны необходимо обеспечить возможность перехода на новый вид пенсии на основании заявления гражданина.

Для возможности перевода украинских пенсий в Республику Беларусь и наоборот следует организовать работу по направлению соответствующих документов (например, документов о постоянном проживании, данных личного счета в банковском учреждении, заявления о назначении пенсии, ежегодного заявления-подтверждения о нахождении лица в живых, справок и иных медицинских документов) в страну назначения пенсии. В соглашении следует также закрепить обязанность компетентных органов информировать друг друга об обстоятельствах, влекущих изменение размера пенсии, прекращение ее выплаты. Все документы и удостоверения, необходимые для целей реализации соглашения, должны освобождаться от легализации дипломатическими или консульскими учреждениями.

Полагаем, что принятие такого соглашения решит отдельные вопросы пенсионного обеспечения наших граждан, снизит социальную напряженность и нелегальную миграцию, что в свою очередь будет способствовать участию трудящихся-мигрантов в пенсионной системе, пополнению соответствующих пенсионных фондов, повысит мобильность рынка труда Беларуси и Украины.

## Приложение 1

Данные об ожидаемой продолжительности жизни при рождении,  
общеустановленном пенсионном возрасте и разнице между ними  
в отдельных странах мира

Страна	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении		Пенсионный возраст		Разница между ожидаемой продолжительностью жизни при рождении и пенсионным возрастом		Примечания
	муж.	жен.	муж.	жен.	муж.	жен.	
ЕАЭС							
Республика Беларусь	68,9	79,0	60,5 (63)*	55,5 (58)*	8,4 (5,9)*	23,5 (21)*	*К 2022 г. пенсионный возраст поэтапно увеличится до 63 лет для мужчин и 58 лет для женщин. На основании Указа Президента Республики Беларусь от 3 сентября 2013 г. № 389 «О некоторых вопросах пенсионного обеспечения и социального страхования» возраст выхода на социальную пенсию составляет 65 лет для мужчин и 60 лет для женщин
Армения	71,6	78,3	63	63	8,6	15,3	
Казахстан	68,1	76,6	63	58 (63)	5,1	18,6 (13,6)	С 2018 г. пенсионный возраст для женщин будет увеличиваться на 6 месяцев до 63 лет в 2027 г.2
Кыргызстан	67,0	75,1	63	58	4	17,1	
Российская Федерация	66,5	76,3	60	55	6,5	21,3	С 1 января 2017 г. поэтапное увеличение пенсионного возраста, ежегодно по полгода – до 65 лет для мужчин и 63 лет для женщин для Лиц, занимающих государственные и муниципальные должности <sup>1</sup>

Страна	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении		Пенсионный возраст		Разница между ожидаемой продолжительностью жизни при рождении и пенсионным возрастом		Примечания
	муж.	жен.	муж.	жен.	муж.	жен.	
Другие страны СНГ							
Азербайджан	72,8	77,6	63 (65)	60 (65)	6,6	17,8	С 2017 г. ежегодное повышение возраста на 6 месяцев до 65 лет у мужчин и женщин
Грузия	70,3	78,3	65	60	5,3	18,3	
Республика Молдова	68,1	76,2	62 (63)	57 (63)	6,1 (5,1)	19,2 (13,2)	С 2017 г. ежегодное повышение возраста на 6 месяцев до 63 лет у мужчин и женщин
Таджикистан	71,9	75,7	63	58	8,9	17,7	
Туркменистан	64,4	71,3	62	57	2,4	14,3	
Узбекистан	76,4	76,2	60	55	11,4	21,2	
Украина	66,7	76,5	60	59 (60)	6,7)	17,5 (16,5)	С 2010 г. возраст для женщин повышается ежегодно на 6 месяцев с 55 до 60 лет

<sup>1</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан : Федеральный закон, 23 мая 2016, № 143-ФЗ.

Источник: Tables of health-related SDG statistics by country, WHO region and globally [Electronic resource] / World Health Statistics 2017: Monitoring health for the SDGs // World Health Organization. – Mode of access: [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2017/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2017/en/). – Date of access: 05.03.2018; Пенсионный возраст в Беларуси / Myfin.by. – URL: <https://myfin.by/wiki/term/pensionnyj-vozrast-v-belarusi>. – Дата доступа: 05.03.2018; Мониторинг показателей качества жизни населения в странах Содружества Независимых Государств 2013–2016 [Электронный ресурс]. – Межгосударственный статистический комитет СНГ. – М., 2017. – 70 с. – URL: [http://www.cisstat.com/rus/monitoring\\_lq\\_2013-2016.pdf](http://www.cisstat.com/rus/monitoring_lq_2013-2016.pdf). – Дата доступа: 05.03.2018.

## Приложение 2

Статистические данные о трудящихся-эмигрантах и трудящихся-иммигрантах за 2017 год

### Общие итоги внешней трудовой миграции по областям и г. Минску (человек)

	Численность трудящихся-мигрантов, <b>въехавших</b> для работы на основе подписанных договоров и контрактов		Численность трудящихся-мигрантов, <b>выехавших</b> для работы на основе подписанных договоров и контрактов	
	январь–декабрь 2016 г. (с учетом граждан ЕАЭС)	январь–декабрь 2017 г. (с учетом граждан ЕАЭС)	январь–декабрь 2016 г.	январь–декабрь 2017 г.
<b>Республика Беларусь</b>	<b>20 791</b>	<b>15 844</b>	<b>7 403</b>	<b>10 703</b>

Источник: Учет трудящихся-эмигрантов и трудящихся-иммигрантов за 2017 год / М-во внутренних дел Респ. Беларусь. – URL: <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=158323>. – Дата доступа: 05.03.2018.

Распределение трудящихся-иммигрантов, въехавших в Республику Беларусь из Украины, по роду деятельности за период с 1 января по 31 декабря 2017 г.

Страна граждан-ской принадле-жности	Количество работников				
	Руково-дители	Квалифициро-ванные работ-ники и специа-листы	Работники сферы об-служивания, торговли	Работники, занятые в сель-ском хозяйстве	Рабочие специа-льности
<b>Украина</b>	<b>245</b>	<b>1532</b>	<b>213</b>	<b>643</b>	<b>2048</b>

Источник: Учет трудящихся-эмигрантов и трудящихся-иммигрантов за 2016 год / М-во внутренних дел Респ. Беларусь. – URL: <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=158323>. – Дата доступа: 05.03.2018.

Сведения о численности трудящихся-мигрантов, въехавших в Республику Беларусь из государств – членов Евразийского экономического союза в январе–декабре 2017 года

Страна гражданской принадлежности	Численность
Республика Армения	400
Республика Казахстан	313
Кыргызская Республика	57
Российская Федерация	2453
Всего	3223

Источник: Учет трудящихся-эмигрантов и трудящихся-иммигрантов за 2016 год / М-во внутренних дел Респ. Беларусь. – URL: <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=158323>. – Дата доступа: 05.03.2018.0.

### **Автори частини першої: українська візія**

*Михайло ШУМИЛО* – старший науковий співробітник відділу проблем цивільного, трудового та підприємницького права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, (Київ)

*Світлана СИНЧУК* – професор кафедри соціального права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, доктор юридичних наук, доцент, (Львів)

*Ірина МИХАЙЛОВА* – доцент кафедри трудового, земельного та господарського права Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук, доцент, (Хмельницький)

*Лідія ТКАЧЕНКО* – провідний науковий співробітник сектору соціальних ризиків у сфері зайнятості населення Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, консультант Світового банку з пенсійної політики (Київ)

*Ірина БАСОВА* – аспірантка відділу проблем цивільного, трудового та підприємницького права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України (Київ)

### **Автори частини другої: білоруська візія**

*Ірина КОМОЦЬКА* – провідний науковий співробітник відділу досліджень у галузі цивільного, екологічного та соціального права Інституту правових досліджень Національного центру законодавства і правових досліджень Республіки Білорусь, кандидат юридичних наук (Мінськ)

*Хелена МЕЛЕШКО* – доцент кафедри цивільного процесу і трудового права юридичного факультету Білоруського державного університету, кандидат юридичних наук, доцент (Мінськ)

*Євген АСТАПОВ* – провідний науковий співробітник відділу досліджень у галузі цивільного, екологічного та соціального права Інституту правових досліджень Національного центру законодавства і правових досліджень Республіки Білорусь (Мінськ)

*Єлена КАСЬЯНОВА* – старший науковий співробітник відділу досліджень у галузі цивільного, екологічного та соціального права Інституту правових досліджень Національного центру законодавства і правових досліджень Республіки Білорусь (Мінськ)

*Алеся БЛАЖКО* – молодший науковий співробітник відділу досліджень у галузі цивільного, екологічного та соціального права Інституту правових досліджень Національного центру законодавства і правових досліджень Республіки Білорусь (Мінськ)



**Pension provision in Ukraine and Belarus: the history of formation and the prospects of development: edited by: Mykhailo Shumylo, Irina Komotskaya. Kyiv: Nika-Center, 2018. – 516 p.**

The monograph is devoted to a number of topical problems of retirement provision in Ukraine and Belarus. The research is based on three main issues: the history of formation, the problems of law enforcement and the prospects of development of pension legislation of the two countries.

The research reveals the history of the formation of pension legislation in the territory of modern Ukraine and Belarus, and covers the historical periods when these lands were part of other states (Austro-Hungarian and Russian Empire, The Second Polish Republic), the Soviet period and the development of pension systems after the proclamation of independence.

The authors are researching modern renovation of pension systems of both countries. They are disclosing the practical questions of law enforcement of pension legislation and responsibility for violation of the right to a pension. The book contains studies on the implementation of the right to a pension by internally displaced persons. The authors of the book critically analyze the bilateral international treaty between Ukraine and Belarus in the area of pensions.

The research outlines the prospects for the development of pension provision for Ukraine and Belarus, taking into account different vectors of integration processes (European integration and integration into the Eurasian Economic Union). The authors reveal the influence on the process of modernization of the pension legislation of Ukraine decisions of the European Court of Human Rights. The book substantiates the need to change the form of pension legislation through its codification.

This research is designed for lawyers, scholars and practitioners, students, doctoral students and a wide range of readers.

**Пенсійнае забеспячэнне ў Украіне і Беларусі: гісторыя станаўлення і перспектывы развіцця: манаграфія / пад рэд. Міхайла Шумілы, Ірыны Камоцкай. Кіеў: Ніка-Цэнтр, 2018. – 516 с.**

Манаграфічнае даследаванне прысвечана шэрагу актуальных пытанняў пенсійнага забеспячэння ў Украіне і Беларусі. Праца пабудавана на трох асноўных пытаннях: гісторыя станаўлення, праблемы правапрымянення і перспектывы развіцця пенсійнага заканадаўства дзвюх краін.

У навуковай выведцы раскрыта гісторыя станаўлення пенсійнага заканадаўства на тэрыторыі сучасных Украіны і Беларусі, якаяахоплівае гістарычныя перыяды, калі гэтыя тэрыторыі ўваходзілі ў склад іншых дзяржаў (Аўстра-Вугорская і Расійская імперыі, II Рэч Паспалітая Польская), савецкі перыяд і развіццё пенсійных сістэм пасля абвяшчэння незалежнасці.

З улікам сучаснай рэнавацыі пенсійных сістэм абедзвюх краін раскрыты практычныя пытанні прымянення пенсійнага заканадаўства і адказнасці за парушэнне права на пенсію. Асобна раскрываюцца актуальныя аспекты рэалізацыі пенсійных правоў унутрана перамешчанымі асобамі. Крытычна прааналізаванае двухбаковае міжнароднае пагадненне паміж Украінай і Беларуссю ў сферы пенсійнага забеспячэння.

Выкладзены перспектывы развіцця пенсійнага забеспячэння Украіны і Беларусі з улікам разнавектарных інтэграцыйных працэсаў (еўраінтэграцыя і інтэграцыя ў ЕАЭС). Разгледзены ўплыў рашэнняў Еўрапейскага суда па правах чалавека на працэс мадэрнізацыі пенсійнага заканадаўства Украіны. Абгрунтоўваецца неабходнасць змены формы пенсійнага заканадаўства за яго кадыфікацыю.

Навуковая праца разлічана на юрыстаў, навукоўцаў і практычных работнікаў, студэнтаў, дактарантаў і шырокае кола чытачоў.

## CONTENTS

Praefatio.....	7
----------------	---

### PART ONE: UKRAINIAN VIEW

<b>Chapter I RETROSPECTIVE OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF PENSION PROVISION IN UKRAINE .....</b>	<b>10</b>
I.I The Emergence of Pension Provision on Ukrainian Lands During Their Accession to The Russian Empire ( <i>M. Shumylo</i> ).....	10
I.II Formation and Development of Pension Provision Programs in The Kingdom of Galicia and Volodymyria (Period of Stay of Crown Region Within The Austro-Hungarian Empire) ( <i>S. Synchuk</i> ) .....	26
I.III Pension Provision on The Territory of Western Ukraine in The Second Polish Republic (1918–1939) ( <i>M. Shumylo</i> ).....	46
I.IV Peculiarities of Pension Provision in Ukraine in The Conditions of Military Communism and The New Economic Policy in The Ussr, Its Discriminatory Nature (The Interwar Soviet Period) ( <i>I. Mykhailova</i> ).....	64
I.V The Renewal of Pension Legislation in The Ussr, The Basic Principles of Its Functioning (The Postwar Soviet Period) ( <i>I. Mykhailova</i> ) .....	74
I.VI Formation and Development of The Pension System Since The procleration of Ukraine's Independence ( <i>I. Mykhailova</i> ).....	82
 <b>Chapter II REALIZATION OF THE RIGHT TO A PENSION: MODERN CHALLENGES.....</b>	 <b>101</b>
II.I Legal Conditions for The Realization dy Citizens of The Right to Pension Provision in Ukraine in Conformity with The 2017 Reform ( <i>S. Synchuk</i> ).....	101
II.II Pensions of Internally Displaced Persons in Ukraine as a New Challenge for The Pension System ( <i>I. Basova</i> ) .....	127
II.III Enforcement of Pension Legislation by The Pension Fund of Ukraine ( <i>S. Synchuk</i> ) .....	149
II.IV Realization of The Right to a Pension on The Basis of International Bilateral Treaty Between Ukraine and The Republic of Belarus ( <i>I. Mykhailova</i> ) .....	169
II.V Responsibilities in The Area of Pensions: Diagnosis of Problems and Recipes for Overcoming Them ( <i>M. Shumylo</i> ).....	180
 <b>Chapter III RENOVATION OF THE PENSION SYSTEM OF UKRAINE AND ITS FURTHER DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE.....</b>	 <b>198</b>
III.I Prospects for The Codification of Pension Legislation: History, Theory, Comparativism and Attempts to Implement ( <i>M. Shumylo</i> ) .....	198
Appendix 1 to Chapter III.I.....	224
Appendix 2 to Chapter III.I.....	230

III.II	The Role of Division of Labor in The Development of Pension Systems and The Perspective Directions of Pension Reform in Ukraine ( <i>L. Tkachenko</i> ) .....	233
III.III	Introduction of The Second Accumulation Level of The Pension System ( <i>I. Mykhailova</i> ) .....	251
III.IV	Legal Issues of Ukraine's Implementation of European Pension Standards ( <i>S. Synchuk</i> ).....	260
III.V	Influence of The Practice of The European Court of Human Rights on The Westernisation (Europeanisation) of Pension Legislation ( <i>M. Shumylo</i> ).....	282

## PART TWO: BELORUSIAN VIEW

### **Chapter I THE MAIN STAGES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE NATIONAL PENSION SYSTEM IN THE TERRITORY OF BELARUS..... 305**

I.I	The history of the development of institutions of public charity, feeding, local ownership and organized mutual assistance in the territory of the Belarusian lands ( <i>A. Blazhko</i> ).....	305
I.II	The origin of pension provision in the territory of Belarus in the pre-revolutionary period (from the 16th century to the beginning of the 20th century) ( <i>A. Blazhko, I. Komotskaya</i> ) .....	314
I.III	The formation of pension provision in the territory of Belarus during the Soviet period (1917–1990) ( <i>E. Kasyanova, I. Komotskaya</i> ).....	331
I.IV	The development of pension legislation in the Republic of Belarus (from 1991 to the present) ( <i>E. Astapov, I. Komotskaya</i> ).....	351

### **Chapter II THE CURRENT STATE OF LEGAL REGULATION OF PENSION PROVISION IN THE REPUBLIC OF BELARUS..... 361**

II.I	The experience in the social security law of the Republic of Belarus: some problems of theory and practice ( <i>H. Meleshko</i> ) .....	361
II.II	The retirement age as a legal fact in the social security law ( <i>A. Blazhko</i> ) .....	381
II.III	Organization of professional pension insurance in the Republic of Belarus ( <i>I. Komotskaya</i> ) .....	397
II.IV	A Multi-level pension system: peculiarities of the organization in Belarus ( <i>I. Komotskaya</i> ).....	412

### **Chapter III IMPROVEMENT OF PENSION LEGISLATION IN THE REPUBLIC OF BELARUS AND DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL PARTNERSHIP IN THE SPHERE OF PENSION PROVISION ..... 435**

III.I	Contemporary challenges of pension provision in the Republic of Belarus ( <i>H. Meleshko</i> ) .....	435
III.II	Some areas of development of the pension legislation taking into account the practice of its application ( <i>A. Blazhko, I. Komotskaya</i> ).....	447

III.III The judicial protection of pension rights of citizens ( <i>A. Blazhko</i> ).....	458
III.IV Influence of the international legal norms on the content and development of the Belarusian pension legislation ( <i>A. Blazhko, I. Komotskaya</i> ).....	476
III.V The development of partnership between Belarus and Ukraine in the sphere of pension provision ( <i>A. Blazhko, I. Komotskaya</i> ).....	502
About the Authors.....	511
Summary .....	512
Contents .....	514

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

ШУМИЛО Михайло  
 СИНЧУК Світлана  
 МИХАЙЛОВА Ірина  
 ТКАЧЕНКО Лідія  
 БАСОВА Ірина  
 КОМОЦЬКА Ірина  
 МЄЛЄШКО Хелена  
 АСТАПОВ Євген  
 КАСЬЯНОВА Єлена  
 БЛАЖКО Алєся

## **ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ ТА БІЛОРУСІ: історія становлення і перспективи розвитку**

Монографія

За редакцією М. Шумила, І. Комоцької

Текст наведено в авторській редакції  
 Обкладинка М.М. Шумила

Підписано до друку 15.05.2018. Формат 60х84/16. Папір офсетний.  
 Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 29,53. Тираж 300 пр.

ТОВ НВП «Ніка-Центр». 03142, Київ, вул. Кржижановського, 4.  
 т./ф. (044) 39-011-39; e-mail: psyhea9@gmail.com  
 Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів  
 видавничої справи ДК №1399 від 18.06.2003

Видання здійснено за участі ТОВ «Консент»

Віддруковано у ТОВ «Зеніт». 21100, м. Вінниця, вул. 1 Травня, буд.30а.  
 Свідоцтво №34213919 від 15.08.2005