



DOI 10.37491/UNZ.77.9  
УДК 349.3 (477)



Михайло ШУМИЛО<sup>1</sup>

## ІСТОРІЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

*Досліджено історію пенсійного забезпечення в Україні, починаючи від перших форм правового регулювання цієї сфери нормами позитивного права. Обґрунтовано, що історія правового регулювання галузі є невід'ємною частиною на рівні із теорією, оскільки показує чинність тих чи тих норм у її динаміці, що дозволяє під час реформування законодавства не допускати помилок і прогнозувати результати останніх. Доведено необхідність включати до історії права соціального захисту не тільки пенсійне забезпечення, яке формувалося на території Наддніпрянської та Слобідської України, але і правове регулювання цієї сфери на території Західної України. Враховуючи роздробленість українських земель у другій половині XIX та першій половині XX століть, здійснено класифікацію історичних етапів розвитку на цих територіях на періоди становлення пенсійного забезпечення: (1) в Російській імперії, до складу якої входила Наддніпрянська та Слобідська Україна; (2) в Австро-Угорській двоєдиній монархії, до складу якої входила Східна Галичина та Буковина; (3) розвиток пенсійного забезпечення на території Західної України в міжвоєнний період під час входження останньої до складу Другої Речі Посполитої Польської; (4) радянський період пенсійного забезпечення; (5) сучасний період розвитку пенсійного*

<sup>1</sup> доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, заступник керівника департаменту аналітичної та правової роботи Верховного Суду — начальник правового управління Касаційного цивільного суду (м. Київ), професор кафедри міжнародного, цивільного та комерційного права, Київський національний торговельно-економічний університет  
[m.shumylo@supreme.court.gov.ua](mailto:m.shumylo@supreme.court.gov.ua),  
<https://orcid.org/0000-0003-4257-3002>.



забезпечення після проголошення Незалежності України до нашого часу. Обґрунтована думка, що пенсійне законодавство в міжвоєнний період на території Західної України було одним із найпрогресивніших у Європі, оскільки зазнало суттєвих впливів пруського (бісмарківського) соціального законодавства. Зроблено висновок, що однією із ознак пенсійного законодавства радянського періоду була його дискримінаційність, яка еволюціонувала від невилплат пенсій окремим представникам «ворожих соціальних класів» (білогвардійці та їхні сім'ї, дворянство, духовенство тощо) до дискримінації за ознакою сфери зайнятості (робітники та селянство). Також доведено, що вперше в історії соціального захисту, останнє було використане радянською владою як інструмент приборкання та карі щодо своїх громадян. Виокремлено чотири етапи розвитку пенсійного законодавства після 1991 року. Дано авторське визначення історії пенсійного забезпечення як частини доктрини права соціального захисту.

**Ключові слова:** історія пенсійного забезпечення в Україні, пенсія, дискримінація в пенсійному забезпеченні, становлення пенсійного забезпечення.

## ВСТУПНІ ЗАУВАГИ

Право соціального захисту є відносно новою галуззю національного права. Це зумовлено кількома факторами, перший серед них — об'єктивний, це публічно-правова галузь права, а отже, її виникнення на пряму залежить від політичної волі державної влади (законодавчої та виконавчої найперше), які ухвалюють соціально орієнтовані закони. Появі соціального законодавства передувала низка об'єктивних факторів, серед яких: урбанізація Європи, індустріалізація економіки, збільшення тривалості життя людини, посилення соціальних (профспілкових) рухів, запровадження виборчого права тощо, про що детально вже викладалося автором в інших наукових розвідках [1, с. 128–129]. Крім цього, до становлення спершу законодавства, а згодом і системи знань у сфері соціального захисту опосередковано доклався і Святий Престол за посередництва корпусу енциклік Папи Римського соціально-трудового змісту [2, с. 353–357]. Другий фактор можна назвати суб'єктивним, особливо на теренах колишнього Радянського Союзу, де правова наука могла розвиватися тільки в руслі визначених ідеологічних коридорів або з прямої вказівки чи дозволу партійного керівництва. Тому досі поширеною думкою є те, що «право соціального забезпечення» (саме таке формулювання закріпилося у радянській термінології і побутує) було «народжене» в Празі 1966 року, що було спростовано автором в іншому науковому дослідженні [3, с. 596–597].

Варто зазначити, що відлік історії права соціального забезпечення з 1966 року був обраний не випадково. На нашу думку, це абсолютно свідомий вибір радянських ідеологів, оскільки невід'ємною частиною будь-якої галузі права є її історія виникнення, становлення та розвитку, проте в європейській частині Радянського Союзу такі країни, як: Литва, Латвія, Естонія, території Західної України та Західної Білорусі мали свою успі-



шну дорадянську історію соціального захисту, які краще було не згадувати. Отже, для уникнення невігідних порівнянь та для уніфікації «офіційного» заснування науки права соціального забезпечення починалась саме в Празі. На жаль, і сьогодні, сучасні українські підручники та монографії із цієї дисципліни і досі рясніють цими радянськими міфологемами. Крім цього, в наукових джерелах історія галузі права соціального захисту максим проходить по осі: період після проголошення Незалежності України — радянський період — імперський період (Російської імперії), натомість випали величезні пласти історичного досвіду, які є невід'ємною частиною сучасної галузі. Саме така історична амнезія українських вчених і стала причиною підготовки окремої наукової розвідки на тему історії пенсійного забезпечення, яка є невід'ємною частиною історії соціального захисту, яка творилася на теренах сучасної України. Тим самим, не тільки ввести в науковий обіг низку історичних фактів, але і зафіксувати те, що українська наука права соціального захисту має глибоке історичне, європейське коріння, яке сягає соціальних реформ Бісмарка, а радянський період є лише однією із сторінок, причому сірих та ідеологічно заангажованих.

Водночас справедливо буде зазначити, що окремі аспекти історії права соціального захисту загалом та пенсійного забезпечення зокрема були предметом наукових розвідок таких науковців, як: Н. Б. Болотіна, О. А. Мельничук, І. Ю. Михайлова, О. Т. Панасюк, П. Д. Пилипенко, С. О. Сільченко, С. М. Синчук, Б. І. Сташків, О. В. Тищенко, В. Г. Шарпаций, О. М. Ярошенко та ін. Найбільш комплексно серед українських джерел це питання висвітлено у спільному українсько-білоруському дослідженні [4].

*Метою статті є хронологічне, всебічне відтворення історії виникнення, становлення та еволюції пенсійного забезпечення протягом останніх 150 років. Для цього, — виокремити особливості окремих історичних періодів та їхніх ознак, а також сформулювати визначення історії пенсійного забезпечення як окремого елементу доктрини права соціального забезпечення.*

## **ПОЧАТКИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ**

Інституційно *de jure* пенсійне забезпечення в Україні виникло в другій половині XIX ст., хоча перші праобрази чи первинні форми спорадичного, не системного пенсійного забезпечення трапляються і раніше (податкові привілеї для козацької старшини, утримання окремих відставних цивільних чиновників тощо).

На території України з кінця XIX ст. та у XX ст. до проголошення Незалежності України були чинні законодавства у сфері соціального захисту чотирьох держав. До них можна віднести законодавство Австро-Угорської двоєдиної монархії та Російської імперії, пізніше — законодавство Другої Речі Посполитої Польської та Радянського Союзу (довоєнне та післявоєнне, оскільки між ними є суттєві відмінності). Саме вони і будуть предметом історично-правового аналізу.



*Період становлення пенсійного забезпечення в Російській імперії, до складу якої входили землі Наддніпрянської та Слобідської України.* Державної, інституційної системи загальнообов'язкового соціального забезпечення в Російській імперії середини XIX ст. не було, окремі приклади соціального забезпечення мали характер факультативності. Загалом, допомога від держави за своїми характерними рисами була благодійністю чи меценатством, яку інколи здійснювали монастирі чи окремі представники тогочасних еліт, а тому піклування малозабезпеченими базувалося на моральних засадах, а не юридичних обов'язках. Це зумовлено й 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 забезпеченні відносин у соціальній сфері. Саме індустріалізація та урбанізація є основними факторами виникнення перших соціально-трудоових норм. Викладене стало причиною того, що перші приклади пенсійного забезпечення надібуємо саме щодо відставних цивільних (державних) та військових службовців, тобто в публічно-правовій сфері після адміністративних реформ початку XIX ст. Відсутність розвинених приватноправових відносин стримувало процеси індустріалізації, таким чином загальнообов'язкове або недержавне пенсійне забезпечення довгий час взагалі не існувало. Соціально-забезпечувальне законодавство в Російській імперії, навіть коли воно почало з'являтися, було відсталим та нерозвиненим порівняно із сусідніми імперіями Центральної Європи (Німецької та Австро-Угорської).

Першими нормативними актами, які визначали правове регулювання пенсійного страхування на початку XX ст., були «Тимчасові правила про пенсії працівникам казенних заводів і рудників, які втратили працездатність на заводських і рудних роботах» (1901), «Тимчасові правила про пенсії» (1904), які поширювалися на майстрів і працівників технічних установ Артилерійського управління, а також «Про винагороду працівникам та службовцям, а також їхніх сімей, які постраждали внаслідок нещасних випадків на підприємствах фабрично-заводської, гірничої та гірничо-заводської промисловості» (1904), згодом у 1912 році були ухвалені закони «Про страхування робітників від нещасних випадків на виробництві», «Про забезпечення працівників на випадок хвороби», «Про затвердження Ради у справах страхування робітників» та ін.

Приватноправові форми пенсійного забезпечення набули найбільшого поширення саме на території сучасної України, де найактивніше розвивалася економіка та що підтверджують результати наукових розвідок сучасних вчених-економістів. Тогочасні лікарняні або емеритарні каси чи товариства були спеціалізованими та розповсюджувалися на локальні або місцеві органи, організації, підприємства, галузі промисловості та не мали загального характеру [4, с. 26]. 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 емеритарні пенсії (подібно до сучасної страхової солідарної пенсійної системи).

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

*Період становлення пенсійного забезпечення в Австро-Угорській двоєдиній монархії, до складу якої входила Східна Галичина та Буковина.* Розвиток у Королівстві Галичина та Володимирія правового регулювання соціального загалом та пенсійного законодавства зокрема повністю залежало від політичних процесів, які відбувалися у Відні, та від політичної волі монарха. С. М. Синчук [4, с. 28–29] зазначає, що об'єктивний розвиток різних форм соціального забезпечення історично детермінований соціально-економічними змінами в суспільстві. Відтак поступове перетворення земель, які входили до складу Австро-Угорської монархії із аграрних — в індустріальні, поява тут підприємств важкої промисловості наприкінці XVIII — поч. XIX ст. зумовили збільшення кількості найманих працівників, а отже — загострення необхідності забезпечення їм (працівникам) належних умов праці, права на одержання грошової винагороди, в т.ч. і на пенсійне забезпечення. Перші братські каси на території Галичини, які забезпечували шахтарів (працівників гірничої промисловості) у випадку хвороби та надавали матеріальну допомогу їхнім родичам у випадку смерті шахтаря, виникли в Австрійській імперії у 1854 році (за часів правління імператора Франца Йосифа I (1848–1916 рр.)). Підставою для їх діяльності стало положення патенту австрійського імператора Франца Йосифа I від 23 травня 1854 р. («Гірничого закону»), який запроваджував добровільне створення братських кас при гірничо-видобувних шахтах. Однак такий 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 червня 1857 р. був створений громадський фонд опіки вбогими, з якого виділялись кошти на лікування бідних людей [5].

Трохи згодом починається створення братських кас хворих на промислових підприємствах, правовою підставою чого був «Промисловий закон» (1859).

Як зазначає Пьотр Макажец [6, с. 199–200], австрійське соціальне законодавство, що було 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 році був створений Департамент страхування від нещасних випадків працівників Галичини та Буковини у Львові, який мав широку автономію. Цей департамент у польській науці права соціального захисту вважають першим польським інститутом страхування.

У кінці XIX ст. почали створюватися і приватні страхові товариства, найвідомішими з яких було Товариство взаємних убезпечень «Дністер»



(1892) у Львові, у сфері особистого страхування це товариство було агентом Краківського товариства «Флоріанка та Карпатія» (1911) у Чернівцях.

С. М. Синчук наголошує, що на території Галичини 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 були чинні 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 їхні роботодавців. Однак у зіставленні 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. Формуючи основні правові ознаки пенсійного забезпечення громадян у Галичині у період перебування краю у складі Австро-Угорської монархії, виділимо такі: професійно-корпоративна солідарність учасників програм; відсутність соціальної відповідальності роботодавців або обмежено-мінімальна їхня 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 у управлінні організаціями, що здійснювали збір та акумуляцію соціальних страхових внесків та розподіл соціальних коштів у вигляді пенсій та допомог [4, с. 45–46]. Дослідження вченої є надзвичайно важливим, оскільки проливає світло на досі маловідомі сторінки історії пенсійного забезпечення в Галичині та Буковині у період входження останніх до складу Австро-Угорської двоєдиної монархії.

### **РОЗВИТОК ПЕНСІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА 1918–1991 РОКАХ**

*Розвиток пенсійного забезпечення на території Західної України у міжвоєнний період під час входження останньої до складу Другої Речі Посполитої Польської.* Важливим аспектом для вивчення історії пенсійного забезпечення міжвоєнної Польщі є те, що після 1918 року ця країна майже повністю прийняла німецьке (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 зако-



нодавству. Отже, до 1939 року на території Західної України було чинне одне із найпрогресивніших соціально-страхових законодавств Європи, яке умовно можна назвати *необісмарківське законодавство*, яке згодом було знищене радянською владою [4, с. 63].

Правовими основами пенсійного забезпечення міжвоєнного часу були закони про обов'язкове страхування на випадок хвороби (1920), про страхування на випадок безробіття (1924), про пенсійне страхування працівників розумової праці (1927). У зв'язку із великою кількістю актів у соціальній сфері, у 1933 році приймається єдиний Закон «Про соціальне страхування» [7]. У польській науковій літературі часто для позначення цього Закону використовується термін «Спаленьова», тобто єдиний або 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, в 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*»). У 1939 році була здійснена спроба запровадження соціального-страхового судочинства, але так і не була втілена в життя через початок Другої світової війни.

Як слушно зазначає Антоні Малака (*Antoni Malaka*), до Закону 1933 року загальне пенсійне страхування поширювалося тільки на території, що належали Прусії, 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. [8, с. 13–15].

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 році (*Zakład Ubezpieczeń Społecznych — ZUS*), яка *die сьогодні* та об'єднала п'ять страхових фондів. Це була юридична особа публічного права, центральний офіс якої розташовувався у Варшаві, а регіональні представництва — у Хожеві, Кракові, Львові, Лодзі та Познані [9]. 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; (4) Фонд соціального страхування працівників розумової праці; (5) Фонд соціального страхування на випадок хвороби та материнства.

Дослідження цього історичного періоду розвитку права соціального захисту загалом та пенсійного забезпечення зокрема, можна висувати, що правове регулювання в цій сфері було одним із найпрогресивніших у Європі. Його ефективність та дієвість були перевірені часом і, навіть



пройшовши через горнило комуністичного режиму в Польщі, досі зберегло міжвоєнні форми та інституції.

*Радянський період пенсійного забезпечення.* У радянській доктрині права соціального забезпечення лише в позитивній конотації описують перші кроки радянської влади в цій сфері, проте, як показують новочасні дослідження, комуністичні гасла, як правило залишалися гаслами. Цей період потребує розмежування на *довоєнний* (1920–1941) та *післявоєнний* (1945–1991).

І. Ю. Михайлова зазначає, що зародження та розвиток пенсійного забезпечення в радянський період відбувалось доволі складно та з яскравими проявами дискримінаційності. Це було пов'язано з важким фінансовим становищем держави та з ідеологією правлячої верхівки. Ті гасла, які були проголошені після приходу до влади більшовиків, зокрема ті, що соціальне страхування буде охоплювати всіх без винятку робітників та службовців, а також сільську бідноту, виявились нерезультативними, оскільки мали декларативний характер, особливо стосовно селян. Більше того, на практиці, в період воєнного комунізму більшовики запроваджували не соціальне страхування, а соціальне забезпечення, яке за своєю природою значно більше синхронізувалось з комуністичною доктриною, адже визначалось за класовим принципом. Очевидно, що 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. Також 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» [4, с. 73–74]. На класовій дискримінації у сфері пенсійного забезпечення наголошує О. А. Мельничук, зазначаючи, що перша масова чистка пенсіонерів в Україні пройшла у 1929–1930 роках. Про її результати йшлося у звіті робочої групи 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 торговцям; у Сталіно (нині Донецьк) — сім'ям розстріляних контрреволюціонерів [10, с. 399]. Така практика тривала до 1937 року, коли було прийнято постанову «Про скасування обмежень у пенсійному забезпеченні для осіб, які раніше були позбавлені виборчих прав». У перші післявоєнні роки практика пенсійної дискримінації, залежно від соціального походження, відновилася, що було унормовано постановою «Про виплату пенсій пенсіонерам колишньої Західної України».

Правовою основою радянського пенсійного забезпечення міжвоєнного часу було: Положення про соціальне забезпечення трудящих (1918 р.) на території УСРР набуло чинності з (1920 р.), Декрет РНК УСРР «Про передання пенсійних відділень у підпорядкування Народного Комі-





саріату Соціального Забезпечення» (1919 р.), «Про врегулювання пенсійної справи» (1919 р.), розпорядження НКЗС № 141 (1919 р.) відповідно до якого пенсії позбавлялись церковнослужителі, теологи, службовці духовних відомств, Положення про соціальне забезпечення робітників і службовців на випадок тимчасової і постійної втрати працездатності і членів їхніх сімей на випадок смерті годувальника (1922 р.), Розпорядження ГУСС УСРР, яким визначались розміри пенсій по інвалідності внаслідок загального захворювання (1923 р.), Положення про забезпечення в порядку соціального страхування інвалідів праці та членів сімей, померлих або безвісно відсутніх застрахованих та інвалідів праці (1925 р.), яке було замінено Положенням про забезпечення в порядку соціального страхування на випадок інвалідності й втрати годувальника (1928 р.).

Післявоєнний період розвитку пенсійного забезпечення почався із ухваленням базового Закону «Про державні пенсії» (1959 р.). Крім цього, правове регулювання в цій сфері визначалося Положенням про порядок призначення і виплати державних пенсій (1959 р.), постановою «Про зміну та визнання такими, що втратили чинність рішень уряду СРСР, а також рішень Народного комісаріату праці СРСР у зв'язку з дію набуттям чинності Закону про державні пенсії і Положення про порядок призначення та виплати державних пенсій» (1957 р.), Інструкція про порядок стягнення страхових внесків і витрат коштів державного соціального страхування (1960 р.), Закон «Про пенсії і допомогу членам колгоспів» (1964 р.). Післявоєнне радянське пенсійне законодавство вводило дискримінаційні положення не тільки щодо класових ворогів новоприєднаних територій та республік, але і запроваджувало дискримінаційні форми між громадянами за сферою зайнятості на робітників та селян. Більше того, для селян встановлювався вищий пенсійний вік на 5 років (жінкам — 60, чоловікам — 65) і тільки в 1967 році постановою «Про заходи щодо подальшого підвищення добробуту радянського народу» був запроваджений єдиний пенсійний вік. Політика пенсійної дискримінації щодо селян мала й іншу форму, наприклад, до 1978 року розмір пенсії зменшувався на 15 %, за наявності присадибної ділянки понад 0,15 га. Згодом селяни могли отримувати пенсію в повному розмірі, тільки за умови, що розмір їхніх присадибних ділянок не перевищував нормативів, що визначені статутами певних господарств. Таким чином, пенсійне законодавство радянського періоду містило низку соціально орієнтованих норм, але і мала місце дискримінація між колгоспниками та робітниками.

У 1990 році було ухвалено новий Закон «Про пенсійне забезпечення громадян СРСР», який набув чинності з 1 січня 1991 року, але він так і не почав реалізовуватись на практиці, оскільки час Радянського Союзу добігав до кінця.

## **НОВОЧАСНА ІСТОРІЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: СПРОБА ПЕРЕОСМИСЛЕННЯ РАДЯНСЬКОГО ДОСВІДУ**

*Сучасний період розвитку пенсійного забезпечення після проголошення Незалежності України до нашого часу. Проголошення Незалежності України стало відправною точкою змін у соціально-*



забезпечувальній сфері. Перехід від адміністративно-командної до ринкової економіки зумовив необхідність у зміні підходів у сфері пенсійного забезпечення. Загалом, пенсійне законодавство зазнало п'ять реформ, хоча, якщо проаналізувати, чим є правова реформа з позиції як теорії, так і практики — це все ж таки це були етапи великої єдиної епопеї, яку можна назвати як пенсійна реформа, що затягнулася на 28 років і триває досі [11, с. 6-9].

*Перший етап* — прийняття у 1991 році Закону України «Про пенсійне забезпечення». Цим Законом було замінено радянське законодавство, проте сам Закон, який у частині пільгового пенсійного забезпечення чинний і сьогодні, не запроваджував нічого нового і фактично дублював радянські правові положення.

*Другий етап* — прийняття 2003 року базових законів у сфері пенсійного забезпечення «Про загальнообов'язкове пенсійне страхування» та «Про недержавне пенсійне забезпечення», які набули чинності 2004 року. Для пострадянського пенсійного забезпечення це був справжній прорив, оскільки держава вперше запровадила пенсійно-страхові механізми у сфері пенсійного забезпечення. Вперше було зартикульовано принцип саме страхування та відмова від принципу аліментарності (безеквівалентності) пенсійного забезпечення. Запроваджено Третій рівень — недержавного (добровільного) пенсійного страхування. Прописано, але не запроваджено другий накопичувальний рівень пенсійної системи. Саме такою, трирівневою, але без функціонування другого рівня, українська пенсійна система існувала досі.

*Третій етап* — прийняття у 2011 році Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи». Цей етап мав одну мету — зменшити дефіцит бюджету Пенсійного фонду. Основними новелами було запровадження максимального розміру пенсії, ускладнення умов отримання спеціальної (VIP) пенсії, поетапне підвищення пенсійного віку для жінок до 60 років. Тільки останній крок можна назвати реформаторським, інші ж мали декоративний характер і суттєво не вплинули на пенсійну систему.

*Четвертий етап* — прийняття у 2015 році Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення». Цього разу Парламент вперше наважився на реформування системи спеціального пенсійного забезпечення (державних службовців, прокурорів, суддів, народних депутатів тощо), яким було припинено призначення спеціальної пенсії. Запроваджено поетапне збільшення страхового стажу та пенсійного віку для отримання пільгової пенсії (осіб, чий посади та професії включені до Списку 1 та Списку 2). Також запроваджено поетапне підвищення на п'ять років до 30, страхового стажу для працівників освіти, соціального забезпечення та охорони здоров'я. Запроваджено низку обмежень щодо працюючих пенсіонерів (широко відоме як «податок на пенсію»).

*П'ятий етап* — прийняття у 2017 році Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій». П'ятий етап не є останнім, але є надзвичайно важливим для поси-



лення пенсійної системи як надважливого інституту в соціальній сфері країни.

Після президентських та парламентських виборів 2019 року є сенс говорити про початок шостого етапу пенсійної реформи, основними орієнтирами для якої буде запровадження другого (накопичувального) рівня пенсійної системи; підвищення пенсійного віку; перегляд системи пільгових пенсій; підвищення розміру пенсії для осіб, які за наявності необхідного трудового стажу отримують мінімальну пенсію. Реформа триває.

### ПІДСУМКОВІ РЕФЛЕКСІЇ

Наука права соціального захисту загалом, як і студії з пенсійного забезпечення зокрема, динамічно розвивається. Сьогодні можна виснувати зробити висновки, що сумнівів в автономності галузі вже немає. Одним із фундаментів будь-якої галузі є її розвиток в історичній ретроспективі. Невід'ємним фрагментом галузі є пенсійне забезпечення та його історія. У дослідженні доводиться необхідність доповнити історію пенсійного забезпечення також розвитком цієї сфери в Австро-Угорській двоєдині монархії та II Речі Посполитої Польської, до складу яких входили українські землі. Йдеться про те, що ці історичні періоди є невід'ємною частиною української доктрини права соціального захисту.

Аргументовано доведено, що міжвоєнне законодавство II Речі Посполитої можна охарактеризувати як необісмарківське, яке ефективно було чинним на території Західної України до 1939 року. На жаль, всі інститути та правові інструменти були знищені радянською владою після приєднання цих територій до УРСР.

У дослідженні вкотре наголошується на необхідності переосмислення та необхідності провести деміфологізацію радянського соціального забезпечення. Спираючись на історичні факти, документи, чітко вбачається, що гасла радянської держави про захист людини-праці не мали жодного стосунку до реального життя. Із моменту заснування радянської системи соціального захисту, остання виконувала функцію покарання та приборкання (пацифікації) населення, яке не підтримало революцію більшовиків. Пенсійного забезпечення позбавляв низку категорій громадян, прирікаючи їх на голодну смерть. Дискримінація за соціальним статусом та галузю народного господарства не зникла і після Другої світової війни. Так, соціальною реформою 50-х було проведено демаркаційну лінію між радянськими пенсіонерами-робітниками/службовцями та пенсіонерами-селянами. Таке ставлення до селян мало місце не тільки в соціальній сфері, але і в інших, таких як паспортизація селян, яка відбулася аж у 1974 році. Наведене вище дає підстави деромантизації радянського періоду соціально загалом та пенсійного забезпечення зокрема.

Сучасний період розвитку пенсійного забезпечення триває. Це важкий етап, що обтяжений перманентною економічною кризою, зовнішньою трудовою міграцією, тіньовою економікою, тотальним соціальним популізмом. Поряд з цим є й позитивні кроки в напрямку розвитку системи пенсійного забезпечення, до яких зокрема варто віднести підвищення пенсійного віку, скасування спеціального пенсійного забезпечення для низки



категорій працівників і службовців, що мало відверто дискримінаційний характер, активізація роботи щодо запровадження другого рівня накопичувальної пенсійної системи, але все це вже для подальших наукових досліджень.

Оглядаючи наведене, можна дати авторську дефініцію поняття «історія пенсійного забезпечення в Україні» як комплекс історично-правових знань про основні етапи становлення, розвитку пенсійного забезпечення на території сучасної України в різні історичні періоди.

#### Список використаних джерел

1. *Шумило М.* Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні. Київ : Ніка-Центр, 2016. 680 с.
2. *Шумило М. М.* Соціальна доктрина католицької церкви як першооснова виникнення правового регулювання у сфері соціального захисту в Європі. *Часопис Київського університету права.* 2020. № 3. С. 353–357.
3. *Шумило М.* Празька конференція 1966 року (заснування галузі права соціального забезпечення в СРСР). *Велика українська юридична енциклопедія: Право соціального забезпечення* / редкол. М. І. Іншин та ін. Київ : Людмила, 2020. 912 с.
4. Пенсійне забезпечення в Україні та Білорусі: історія становлення і перспективи розвитку / за ред. М. Шумила, І. Комоцької. Київ : Ніка-Центр, 2018. 516 с.
5. *Olpinski J.* Zbiór ustaw i rozporządzeń zdrowotnych obowiązujących w Król. Galicyi i Lodomeryi z W. Ks. Krakowskim. Tarnopol, 1880. T. 3. 375 s.
6. *Makarzec P.* Ubezpieczenia społeczne w II Rzeczypospolitej. *Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja,* 2 (1/2012). s. 199–200. URL : <https://bit.ly/2NczAxx>.
7. Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1933 nr 51 poz. 396). *Internetowy System Aktów Prawnych.* URL : <http://bit.ly/2NbjJz0>.
8. *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.
9. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1934 nr 95 poz. 855). *Internetowy System Aktów Prawnych.* URL : <http://bit.ly/3a21V2n>.
10. *Мельничук О. А.* Соціальне страхування в Радянській Україні (20–30-ті рр. XX ст.). Вінниця : Едельвейс і К, 2009. 372 с.
11. *Шумило М. М.* П'ятий етап пенсійної реформи України: quo vadis? *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2017. № 12. С. 6–9.

Надійшла до редакції 12.09.2020



**Mykhailo SHUMYLO**  
*Supreme Court (Ukraine)*

### **A History of Pensions in Ukraine**

*Starting with the early examples of legal regulation by positive laws, the history of pensions in Ukraine has been studied. It has been found that the history of pension regulation, along with theory, is an integral part of social security law since it illustrates the dynamics of legal norms, which in turn allows lawmakers to avoid errors and predict their consequences during law reforms. It has been proved that the history of social security law should cover not only pensions that were established in the territory of Dnieper and Sloboda Ukraine but also pension regulation in Western Ukraine. Taking into account the fragmentation of the Ukrainian lands in the second half of the 19th century and in the first half of the 20th century, historical development stages of pensions in these territories have been classified into the following periods: (1) during the Russian Empire, which included Dnieper and Sloboda Ukraine; (2) during the dual monarchy of Austria-Hungary, which included Eastern Galicia and Bukovina; (3) development of pensions in Western Ukraine that was part of the Second Polish Republic during the interwar period; (4) pensions during the Soviet period; (5) development of pensions during the modern period (from the declaration of independence of Ukraine to the present day). It has been found that pension regulation in Western Ukraine during the interwar period was one of the most advanced in Europe since it was significantly influenced by Prussian (Bismarck's) social law. It has been concluded that one of the features of pension regulation during the Soviet period was its discrimination that evolved from non-payments of pensions to some class enemies (the White Guards and their families, the nobility, the clergy, etc.) to discrimination based on profession (workers and peasants). Also, it has been proved that for the first time in the history of social security the latter was used by the Soviet government as an instrument in order to restrain and punish its own citizens. Four development stages of pension regulation, which was established after 1991, have been distinguished. The history of pensions has been defined as part of the social security law doctrine.*

**Keywords:** *pension, history of pensions, social security, pension reform.*