

ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЕНСІЙНОГО ТА СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ

HISTORICAL FOUNDATIONS OF THE LEGAL PENSION AND SOCIAL INSURANCE

Фещук В.В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри економіко-правових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ*

Стаття присвячена комплексному аналізу історичних засад правового забезпечення пенсійного та соціального страхування в Україні та світі. Розглянуто теоретичні та практичні проблеми пенсійного та соціального страхування як один із напрямків сучасних наукових досліджень у сфері фінансового права. Також зроблені відповідні висновки щодо обраної тематики.

Ключові слова: соціальне страхування, пенсійне страхування, соціальне забезпечення, пенсійний фонд, публічні фонди соціального призначення, фінансово-правове регулювання.

Статья посвящена комплексному анализу исторических основ правового обеспечения пенсионного и социального страхования в Украине и мире. Рассмотрены теоретические и практические проблемы пенсионного и социального страхования как одно из направлений современных научных исследований в области финансового права. Также сделаны соответствующие выводы по выбранной тематике.

Ключевые слова: социальное страхование, пенсионное страхование, социальное обеспечение, пенсионный фонд, публичные фонды социального назначения, финансово-правовое регулирование.

The article deals with the complex historical analysis of the legal framework of pension and social insurance in Ukraine and abroad. Theoretical and practical problems of pension and social insurance as one of the areas of current research in the field of finance are considered. Also the appropriate findings on selected topics were made.

Key words: social insurance, pension insurance, social security, pension funds, public funds social purpose, financial and legal regulation.

Актуальність теми. Основним юридичним актом, що регулює відносини пенсійного та соціального страхування в Україні, є Конституція України. Згідно зі ст. 46 Конституції України, громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення. Саме ця норма Конституції є правовою основою системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, частиною якою є пенсійне страхування.

У науковому світі думки щодо розвитку систем пенсійного та соціального страхування неоднакові, але, більшість учених погоджуються, що воно є найбільш гострою проблемою сучасного суспільства, а досвід створення цих систем свідчить про розмаїтість фінансових, правових і територіальних форм їх організації, що сформувалися під впливом різних економічних, політичних та історичних процесів.

Стан дослідження. Проблеми пенсійного та соціального страхування мають багатоаспектний характер. Окремі питання становлення соціального та пенсійного забезпечення розглянуто в наукових працях західних дослідників: О. Бісмарка, Д. Ванкувера, М. Віннера, Р. Вона, Г. Мак Тагарт; російських учених: К. С. Батигіна, О. Ю. Грачової, М. В. Карасьо-

вої, Н. І. Хімічевої, а також вітчизняних авторів: В. І. Андрейцева, В. М. Бутузова, Л. К. Воронової, В. О. Надточія, А. А. Нечай, П. С. Пацурківського, Н. Ю. Пришви, Ю. О. Ровинського, Н. О. Саніахметової, А. І. Сироти, І. М. Сироти, В. В. Яценка, а також праці інших вчених. Проте, на сьогодні чимало питань з історії становлення законодавчого забезпечення пенсійного та соціального страхування залишаються недослідженими та потребують уваги.

Викладення основного матеріалу. Зародження ідеї про загальнообов'язкове соціальне страхування більшість науковців пов'язують з ім'ям німецького рейхсканцлера Отто фон Бісмарка, який у 1883-1889 рр. чи не вперше у світі в законодавчому порядку запровадив систему солідарного соціального та пенсійного страхування [1; 2]. Саме завдяки законодавчим ініціативам рейхсканцлера Бісмарка в Німеччині 15 червня 1883 року приймають перший закон про загальнообов'язкове державне страхування на випадок хвороби, 6 червня 1884 року рейхстаг приймає закон про страхування від нещасних випадків, а 22 червня 1889 року – закон про страхування на випадок старості й інвалідності. Вирішальне значення в останньому законі мали соціальний стан, певна ступінь непрацездатності та досягнення визначеного віку.

Законодавство, ініційоване Бісмарком, мало наступні риси: оптимальне поєднання інтересів суб'єктів правовідносин (особистої відповідальності працівників і роботодавців; розмір пенсій залежить від розміру заробітної плати, величини страхових платежів і тривалості страхового стажу; розмір страхових внесків і виплат орієнтується на заміщення

заробітної плати при настанні страхових випадків; поєднання універсального та диференційованого підходів при визначенні фінансового навантаження і розмірів страхових тарифів [3, с. 30].

На думку А. Вегнера, перша теоретична розробка ідеї обов'язкового пенсійного страхування була дана майже за сто років до її впровадження в життя англійським ученим Джоном Ванкувером у 1796 році. У своїй книзі «Дослідження причин і наслідків бідності» («An enquiry into the causes and production of poverty») він запропонував організувати особливі ощадні каси, які повинні були виплачувати своїм учасникам гроші на лікування і поховання, пенсію інвалідам, старим, вдовам і сиротам та підтримувати безробітних. Учений розробив докладний проект організації, по якому саме роботодавець зобов'язаний був платити визначені внески до спеціально створених ощадних кас [4].

Одночасно з Д. Ванкувером інший британський учений Карл Бутс теоретично обґрунтував власну систему державного пенсійного забезпечення. Він вважав, що пенсія повинна надаватися громадянам не для полегшення існування, і тим більше, не з урядової милості, або співчуття, а тому що вони мають на неї повне, беззаперечне право [4, с. 45]. На думку Бутса, пенсія повинна видаватися всім особам без винятку, в однаковому для всіх розмірі.

Таким чином, система «права громадянина на державну пенсію» Бутса представляла логічний розвиток ідеї, що лежить в основі державних пенсій. Так, вже у 1891 році датський закон давав кожному громадянину, який досягнув 60-літнього віку, право на одержання визначеної державної довічної пенсії. Ніяких попередніх внесків для цього не було потрібно. Пенсії видавалися з коштів державного казначейства і з доходів місцевих громад. Власне кажучи, «старість була визнана законною підставою для надання гарантованої допомоги з боку держави у вигляді пенсії. Вік – от що стало вирішальним критерієм для пенсійного забезпечення...» [5, с. 24].

Такий же закон був прийнятий у 1898 році в Нідерландах, а у 1908 році система солідарного пенсійного страхування почала працювати у Великобританії.

Узагальнення наявних моделей пенсійного забезпечення доводить, що з самого початку в основі соціального забезпечення лежали дві основні моделі: запропонована О. Бісмарком система пенсійного забезпечення, заснована на страхових засадах, і загальнодержавна солідарна пенсійна система К. Бутса.

Більшість нині діючих пенсійних систем поєднують елементи обох моделей.

Зародження солідарного соціального страхування на теренах України припадає ще на 90-ті роки XIX століття, коли в південному регіоні в 1899 році почало діяти Одеське товариство взаємного страхування фабрикантів і ремісників від нещасних випадків з їхніми робітниками та службовцями. У 1903 році в царській Росії був прийнятий закон «Про відповідальність підприємців за нещасні випадки з працівниками», за яким встановлювалася винагоро-

да робітникам і службовцям, що потерпіли від нещасних випадків на виробництві [6, с. 17]. Цей закон започаткував підвалини страхування працівників на випадок травм і захворювань. Ранні форми соціального страхування робітників часто розвивалися з ініціативи роботодавців, які прагнули уникнути відповідальності в разі судового розгляду справи після нещасного випадку, поранення чи смерті людей на робочому місці. Соціальна програма, таким чином, заміняла судочинство як спосіб розв'язання конфліктних ситуацій [7, с. 31].

До жовтневої революції 1917 року соціальне забезпечення людей похилого віку на терені царської Росії також будувалося не на основі врахування досягнутого віку, а на підставі втрати працездатності й настання інвалідності. Це було пов'язано з повною незабезпеченістю робітників при настанні безробіття, старості, втрати годувальника. Існуючі на той час каси і товариства взаємодопомоги будувалися за принципом цеху, рідше – фабрики або заводу. Вони носили добровільний і приватний характер. Із числа таких організацій найбільш широкого розповсюдження одержали пенсійні каси. Як відмічає К. Воблий, «Пенсійні каси – установи, що беруть на себе зобов'язання сплатити певні ренти своїм учасникам і членам їхніх сімей, за умови періодичних відрахувань з утримання» [8, с. 208]. Існувало два типи пенсійних кас: емеритальні (каси урядових відомств і приватних підприємств) і страхові (пенсійні каси залізниць, каса народних вчителів, пенсійні каси службовців у земських установах). Ці організації ставили перед собою завдання соціального страхування, соціальної допомоги на випадок хвороби, старості або іншої втрати працездатності. Так, перші пенсійні каси страхового типу з'явилися в Росії в 1888 році насамперед на залізницях (закон 30 травня 1888р. і жовтня 1894 р.) [8, с. 210].

Страхові каси розглядалися не як державні установи, а як привселюдно-правові організації окремих груп населення зі значними елементами самоврядування, але при цьому держава ініціювала процес створення таких кас, а потім спрямовувала їх подальший розвиток, чутливо реагуючи на зміну відносин суспільства до даного нововведення.

Із 1917 по 1922 рік було прийнято близько ста декретів і розпоряджень у галузі державного соціального та пенсійного забезпечення. Але при цьому соціальне забезпечення селян не увійшло в державну систему і здійснювалося за рахунок організацій селянської взаємодопомоги. Ремісники та інші особи, які займалися індивідуальною трудовою діяльністю, також не мали права на забезпечення за рахунок державної системи.

У 1919 році були скасовані внески на соціальне страхування для всіх підприємств та установ (крім приватних роботодавців) і встановлено порядок прямого кошторисного фінансування соціального і пенсійного забезпечення.

13 травня 1919 року була опублікована постанова Наркомпраці «Про облік і огляд робітників та службовців, що втратили працездатність унаслідок похи-

лого віку». Є. Астрахан припускає, що дана постанова була першим нормативним актом радянського періоду, у якому пенсійний вік визначався на рівні 60 років як чоловіків, так і жінок, незалежно від роду роботи, тому що пенсії по старості ще не вводилися, а старість враховувалася лише як одна з причин інвалідності, але не як самостійна підстава для виникнення права на пенсію [9, с. 24].

У 1921 році з переходом державних підприємств на господарський розрахунок державне соціальне забезпечення робітників та службовців було замінено соціальним страхуванням за рахунок підприємств, де вони працюють. Проте для окремих категорій працівників пенсійне забезпечення за старістю почали запроваджувати дещо раніше. Так, викладачі вищих навчальних закладів були охоплені пенсійним забезпеченням за старістю з 1924 року при досягненні 65 років, робітники текстильної промисловості – з 1928 року, зайняті у провідних галузях важкої промисловості й транспорту – з 1929 року. Таким чином, пенсійне забезпечення на той час не мало всеохоплюючого характеру.

До 1928 р. в СРСР до сфери соціального страхування не включалося соціальне страхування по старості, і лише втрата працездатності та інвалідність визнавались державною сферою соціального забезпечення.

Пізніше у 1933 році соціальне страхування було передано профспілкам. Основні витрати були віднесені на державний бюджет, що фактично поєднувалося з бюджетом соціального страхування. При цьому відповідно до проголошених принципів створювана система повинна була охоплювати усі випадки втрати заробітку у зв'язку з непрацездатністю, старістю і безробіттям.

Ухвалена 5 грудня 1936 року Конституція СРСР декларативно проголосила право усіх громадян СРСР на матеріальне забезпечення в старості. Однак, пенсійне забезпечення все ще регулювалося не законами, а через ухвалення окремих постанов ЦК ВКП(б), Ради Народних Комісарів СРСР і ВЦРПС. Право на пенсійне забезпечення, крім робітників, набули і службовці, тоді як колгоспникам довелося очікувати призначення державних пенсій ще понад 30 років.

У 1956 році був ухвалений Закон СРСР «Про державні пенсії», який закріпив існуючу на той час нерівність у соціальному забезпеченні робітників і службовців, з одного боку, і колгоспників – з іншого. Крім того, цей Закон вперше відокремив пенсійне забезпечення від державного соціального страхування, що можна простежити за ознакою методів їхнього фінансування.

Упродовж перших 50 років існування радянської влади половина економічно активного населення України (до початку 50-х років – його переважна більшість) взагалі була вилучена з державної пенсійної системи.

З ухваленням 15 липня 1964 року Закону СРСР «Про пенсії і допомогу членам колгоспів» почала вирішуватися, нарешті, проблема пенсійного забез-

печення і для цієї категорії зайнятого населення. Пенсійний вік для колгоспників спочатку встановили вищим, аніж для «державних» пенсіонерів – 65 років для чоловіків і 60 років для жінок. Через три роки – у 1968 р., колгоспники одержали право на пенсію за старістю з такого самого віку, як робітники й службовці, тобто для них пенсійний вік був зменшений на п'ять років.

Упродовж 80-х років уряду країни вдавалося забезпечувати виплату відносно пристойних пенсій тому, що:

- а) економічна система не перебувала в стані перманентної кризи;
- б) демографічна ситуація була сприятливою для солідарної пенсійної системи;
- в) існувала загальна трудова повинність для працездатного населення;
- г) масштаби неформальної зайнятості були незначними і практично не існувало проблеми ухилення від сплати податків [10].

Підвищення тарифів внесків на соціальне страхування в 1982 році скоротило розрив на рівні формування дохідної частини і потреби у видатковій частині бюджету соціального страхування до 0,57. Однак вже в 1989 році зазначене співвідношення знову знизилося до гранично припустимого 0,51. Таким чином, навіть у результаті підвищення розміру відрахувань на соціальне страхування не вдалося ліквідувати дефіцит пенсійного бюджету [10, с. 9].

Таким чином, попередня пенсійна система була заснована на консолідованій програмі фінансування виплати пенсій і цілком залежала від збалансованості державного бюджету країни, тобто їй була характерна абсолютна централізованість.

Б. Надточій підкреслює, що прийняття Закону «Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР» в 1990 році завершує процес створення єдиної всеохоплюючої системи пенсійного забезпечення [11]. Зазначимо, що ця система не була цілком побудована на принципах страхування, фактично це було поєднання принципів соціального страхування і соціальної допомоги, але вона заклала страхові основи, передбачивши відокремлення пенсійної системи від держбюджету. Ще одним важливим кроком стало утворення в грудні 1990 року Українського республіканського відділення Пенсійного фонду СРСР (постановою Ради Міністрів УРСР та Ради федерації незалежних профспілок України №380 від 21 грудня 1990 року), а в січні 1992 року перетворено в Пенсійний фонд України.

У 1990 р., після прийняття законів СРСР «Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР» та «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців», в Україні та інших республіках СРСР була утворена єдина всеохоплююча солідарна пенсійна система, а страхові основи, закладені нею, вже передбачали відокремлення коштів пенсійної системи від державного бюджету країни. Після прийняття зазначених законів джерелом коштів для фінансування пенсій в Україні став не Державний бюджет України, як це було в 1928-1990 рр., а Пенсійний фонд, який формувався за рахунок

цільових обов'язкових відрахувань підприємств і організацій з фонду оплати праці та страхових внесків працюючих громадян. За своєю економічною та правовою природою цей фонд став новим видом публічного солідарного фонду в Україні [6, с. 38].

5 листопада 1991 року Верховна Рада України схвалила Закон «Про пенсійне забезпечення». За змістом він майже нічим не відрізняється від аналогічного Закону СРСР 1990 року, про який йшлося вище. Винятком стало істотне розширення пільгових категорій пенсіонерів, які одержали право на достроковий вихід на пенсію. Значним недоліком цього закону є те, що він не враховує демографічного чинника при створенні пенсійної системи. На жаль, на той час законодавець ще не усвідомлював, що процес старіння населення є об'єктивним соціальним феноменом, який треба враховувати під час побудови пенсійної системи.

Після здобуття незалежності перед Україною постало питання розроблення національного законодавства з пенсійного забезпечення й нової державної стратегії соціального захисту, яка б відповідавала ринковим умовам, забезпечувала кращу соціальну захищеність пенсіонерів при одночасному досягненні макроекономічної стабілізації.

У 2004 році набрали чинності Закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (у законі поняття «пенсійне забезпечення» замінено поняттям «пенсійне страхування»), та «Про

недержавне пенсійне забезпечення», що поклали початок формуванню нової системи пенсійного страхування та регламентували діяльність трьох рівнів пенсійної системи. Перший рівень представлений солідарною системою пенсійного забезпечення з високим рівнем державного перерозподілу, другий і третій – накопичувальний. І, нарешті, у 2010 році набуває чинності Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне страхування «який визначає правові та організаційні засади забезпечення збору та обліку єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, умови та порядок його нарахування і сплати».

Висновок. Наразі система загальнообов'язкового державного соціального страхування в однаковій мірі враховує усі внески, сплачені на користь учасника. Становлення соціального та пенсійного страхування у світі розпочалося ще наприкінці XIX ст., а принципи та правове регулювання формування, розподілу (перерозподілу) та використання їх коштів пройшли немало трансформацій протягом розвитку. Фонди соціального страхування є фінансовою основою перших систем солідарного страхування та одними із «найстаріших» видів публічних фондів соціального призначення. Еволюція пенсійного та соціального забезпечення являється чітким віддзеркаленням розвитку держави як цілісного суспільного утворення, вона відображає генезис економічних і фінансових відносин у країні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бабич А. М. Экономика социального страхования : курс лекций / Бабич А. М., Егоров Е. Н., Жильцов Е. Н. – М. : ТЕИС, 1998. – 189 с.
2. Вигдорчик Н. А. Теория и практика социального страхования / Н. А. Вигдорчик // Теоретические основы социального страхования. – М. : Вопросы труда, 1919. – Вып. 1. – 295 с.
3. Роик В. Модели социального страхования: ретроспективный и сопоставительный анализ / В. Роик // Человек и труд. – 2004. – № 11. – С. 29–33.
4. Вегнеръ А. Н. Пенсій престарелымъ или страхование на случай старости / Вегнеръ А. Н. – Харьковъ, 1907. – 75 с.
5. Гордин В. Э. Чем старость обеспечим / Гордин В. Э. – М. : Мысль, 1988. – 159 с.
6. Нечай А. А. Актуальні питання фінансового права: правові основи публічних накопичувальних фондів : монографія / Нечай А. А. – Чернівці : Рута, 2004. – 376 с.
7. Надточій Б. О. Соціальне страхування у контексті історії (продовження) / Б. О. Надточій // Соціальний захист. – 2003. – № 4 – С. 31–37.
8. Вобльый К. Г. Основы экономики страхования / Вобльый К. Г. – К., 1915. – 402 с.
9. Астрахан Е. И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим / Астрахан Е. И. – М. : Юрид. лит., 1971. – 216 с.
10. Надточій Б. Пенсійне забезпечення в Україні: історичний аспект / Б. Надточій, В. Яценко // Україна: аспекти праці. – 2000. – № 1. – С. 8–15.
11. Надточій Б. Соціальне страхування у контексті історії / Б. Надточій // Соціальний захист. – 2003. – № 3. – С. 29–33.