

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

УДК 349.3

СОКОРИНСЬКИЙ Ю.В.

**РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ СОЮЗУ РАДЯНСЬКИХ
СОЦІАЛІСТИЧНИХ РЕСПУБЛІК (1917–1991 РОКИ)**

У статті проаналізовано специфіку розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення на українських землях у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік (1917–1991 рр.). Виявлено перелік характерних для даного періоду рис правового регулювання пенсійного забезпечення.

Ключові слова: *правове регулювання, пенсійне забезпечення, пенсія, СРСР, пенсіонери.*

В статье проанализирована специфика развития правового регулирования пенсионного обеспечения на украинских землях в составе Союза Советских Социалистических Республик (1917–1991 гг.). Выявлен перечень характерных для данного периода черт правового регулирования пенсионного обеспечения.

Ключевые слова: *правовое регулирование, пенсионное обеспечение, пенсия, СССР, пенсионеры.*

In the article the specifics of the legal regulation of pension provision on Ukrainian lands within the Union of Soviet Socialist Republics are analyzed (1917–1991). The list of features characteristic for this period of the legal regulation of pension provision is revealed.

Key words: *legal regulation, pension provision, pension, USSR, pensioners.*

Сьогодні проблеми пенсійного забезпечення в Україні – одне з найгостріших питань, передусім через його низький рівень, недосконалість чинного правового регулювання, наявність різноманітних соціальних та демографічних проблем у державі. Зважаючи на постійне зростання середнього віку громадян України, у майбутньому питання, пов'язані із правовим регулюванням пенсійного забезпечення, можуть набути значно серйознішої гостроти. Для вирішення наявних та потенційних проблем правового регулювання пенсійного забезпечення в Україні важливо встановити шляхи його розвитку в різні епохи, оскільки це допоможе встановити закономірності між еволюцією його ролі та тими особливостями, конкретними соціально-економічними обставинами епох, для яких воно було характерним, а також рівнем розвитку суспільства і держав тих періодів.

Питання, пов'язані з генезисом правового регулювання пенсійного забезпечення в Україні, глибоко досліджені та постійно перебувають у сфері наукових інтересів сучасних учених, але водночас не втрачають своєї актуальності, зумовленої потребою постійного пошуку шляхів вирішення наявних проблем. Аналіз історичного досвіду держави є одним із найдосконаліших способів формування розуміння правильного реагування на негативні чинники. Зазначимо вагомий внесок у дослідження генезису правового регулювання пенсійного забезпечення в Україні таких науковців, як: І.Б. Загоруйко, Є. В. Калюга, І.З. Ковалів, В.С. Лопаків, О.В. Мелешко, О.І. Надієнко, Б.О. Надточій, В.С. Оверчук, А.В. Скоробагатько, Г.В. Татаренко, С.А. Теслюк,

С.Ю. Трубич, В.В. Фещук, В.Г. Шарпатий, В.С. Швець, М.М. Шумило, А.І. Якимів, Л.П. Якімова тощо. Проте окремі питання, як-от періодизація правового регулювання пенсійного забезпечення в Україні або ж особливості кожного з періодів, сьогодні недостатньо розроблені. Здебільшого досліджений історичний аспект. Саме тому вивчення генезису правового регулювання пенсійного забезпечення в Україні залишається актуальним, незважаючи на загалом високий рівень уваги науковців.

Жовтнева революція 1917 р. – початок формування радянської системи пенсійного забезпечення, а історія пенсійного забезпечення зазнала чергових кардинальних змін. Усі ресурси та повноваження було централізовано та жорстко регламентовано. Пенсійні каси ліквідовані, сформувалися нові пріоритети пенсійного забезпечення, а саме забезпечення трудящих, що втратили працездатність, передусім інвалідів війни та праці. Основою пенсійного забезпечення стали соціальне походження і майновий стан, заслуги перед революцією, політична діяльність та посади партійно-радянської номенклатури. Стаж, освіта, кваліфікація, вікові і соціально-професійні ознаки не бралися до уваги, за винятком тих осіб, хто не мав права на «радянську пенсію» (священники, колишні поліцейські чиновники, тюремні охоронці тощо). Пенсії виконували функцію соціальної допомоги для осіб, які не мали інших засобів існування [1, с. 164]. У перші роки більшовицької влади ухвалено майже сто декретів і розпоряджень у галузі державного соціального та пенсійного забезпечення. Водночас соціальне забезпечення селян не ввійшло в державну систему і здійснювалося коштом організацій селянської взаємодопомоги, а ремісники й інші особи, які займалися індивідуальною трудовою діяльністю, також не мали права на забезпечення державним коштом. Вихідці із дворянства, буржуазії, духовництва, які були вищими державними чиновниками, обмежувалися в правах щодо соціального забезпечення або позбавлялися таких прав у зв'язку із соціальним походженням або минулою діяльністю [2, с. 35]. Окрім того, підставою для соціального забезпечення людей похилого віку був не вік, а втрата працездатності і настання інвалідності. Проте ситуація стрімко змінювалася, і вже до кінця 1920-х рр. пенсійним забезпеченням за похилим віком були охоплені викладачі вищих навчальних закладів (з 1924 р., після досягнення 65 років), робочі текстильної промисловості (з 1928 р.), провідних галузей важкої промисловості і транспорту (з 1929 р.) [3, с. 21]. 23 листопада 1917 р. ухвалено Декрет Ради народних комісарів (далі – РНК) «Про збільшення пенсій робітникам, які постраждали від нещасних випадків», що зафіксував право робітників на отримання матеріальної допомоги від держави [4, с. 351]. Функції держави ставали все більше централізованими, тобто пенсійне забезпечення остаточно позбулося рис меценатської благодійної допомоги.

13 травня 1919 р. опубліковано постанову Наркомпраці «Про облік і огляд робітників та службовців, що втратили працездатність унаслідок похилого віку», і в наукових джерелах прийнято вважати дану постанову першим нормативно-правовим актом радянського періоду, в якому пенсійний вік визначався на рівні 60 років як для чоловіків, так і для жінок, незалежно від роду роботи [2, с. 35]. Водночас пенсії за віком ще не вводилися, а старість вважалася лише однією із причин інвалідності, проте не самостійною підставою для появи права на пенсію.

Важливою подією для розвитку пенсійного забезпечення на українських землях було створення Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) і ухвалення 1924 р. його Конституції. На підставі Основного закону одразу ухвалювалися численні підзаконні нормативно-правові акти, які деталізували й уточнювали механізм пенсійного забезпечення. Наприклад, постанова від 5 січня 1928 р. «Про надання пенсійного забезпечення престарілим робітникам підприємств текстильної промисловості» встановила пенсії за віком для працівників-текстильників. Держава у пенсійному забезпеченні стала виконувати законодавчу, управлінську та контролюючу функції. Держава проникла в усі сфери соціально-економічного життя, зокрема в пенсійну, набула функцій головного суб'єкта, що здійснює пенсійне забезпечення громадян.

Подальший розвиток правового регулювання пенсійного забезпечення пов'язується з ухваленням низки підзаконних нормативно-правових актів. 1928 р. вперше вводяться пенсії за віком як особливий вид пенсійного забезпечення. Спочатку лише для працівників-текстильників, а вже 1929 р. забезпечення пенсіями за віком поширилося на робітників гірничої, металургійної промисловості, залізничного та водного транспорту. 1925 р. запроваджено пенсії за вислугу років для вчителів, а згодом – і для інших категорій спеціалістів: працівників освіти, медичних, ветеринарних працівників, агрономів, льотно-підйомного складу цивільного повітряного флоту [5, с. 123]. 1929 р. встановлено відмінності в розмірі між пенсією з інвалідності і за віком, а також порядок виплати пенсій за віком для тих, хто далі працює. 1932 р. пенсійне забезпечення за віком охопило робочих всіх галузей народного господарства, проте встановлено пенсійний вік – 55 ро-

ків для жінок і 60 років для чоловіків, який із того часу не змінювався. До інших важливих актів зазначеного періоду варто віднести постанови РНК СРСР «Про пенсійне забезпечення вчителів та працівників освіти за вислугу років» від 3 липня 1929 р. та «Про пенсії військовослужбовцям рядового і молодшого начальницького складу строкової служби і їхнім сім'ям» від 16 липня 1940 р. [6, с. 278–280]. Найголовнішою подією цього періоду стало ухвалення 30 січня 1937 р. Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) [7], якою декларативно проголошено право всіх громадян на матеріальне забезпечення в старості, у разі хвороби чи втрати працездатності, а пенсійне забезпечення стало загальним для робітників і службовців. Усі зазначені події по суті надали розвитку вже сформованій системі пенсійного забезпечення громадян. Держава набула функцій регулятора даної сфери, регулювала пенсійне забезпечення.

1939–1940 рр. до складу СРСР увійшли Західна Україна, Західна Білорусія, Північна Буковина, Бессарабія, Литовська, Латвійська й Естонська республіки. На робітників та службовців нових регіонів поширили і все радянське законодавство про пенсії із соціального страхування [2, с. 37]. По закінченню Другої світової війни головною подією стало затвердження 1948 р. Радою Міністрів УРСР Положення про Міністерство соціального забезпечення, на яке зокрема покладено повноваження щодо відання питаннями пенсійного забезпечення робітників, службовців, військовослужбовців та членів їхніх сімей [6, с. 280]. Держава централізувала свої функції у сфері пенсійного забезпечення населення шляхом створення органу, що міг реалізовувати політику в цій галузі.

1956 р. ухвалено Закон «Про державні пенсії», який регулював розмір пенсії за віком. Новий закон скасовував виплату пенсії за віком працюючим пенсіонерам, але водночас збільшив розмір пенсії. Як наслідок, частка пенсіонерів, що працювали, різко скоротилася. Законом «Про державні пенсії» також встановлено єдину систему пенсійного забезпечення робітників і службовців, відокремлено систему пенсійного забезпечення та соціального страхування [5, с. 123; 2, с. 37–38]. До 1964 р. пенсійне утримання селян покладалося на колгоспи, проте вони часто намагалися обмежуватися тільки фізичною допомогою (по господарству) та «натуральним» розрахунком. 1964 р. ухвалено Закон СРСР «Про пенсії і допомогу членам колгоспів», який передбачав із 1965 р. вихід на пенсію для чоловіків із 65 років і для жінок із 60 років. 1968 р. колгоспники одержали право на пенсію через старість із такого ж віку, як робочі і службовці, і до середини 60-х рр. у СРСР склалася державна система загального пенсійного забезпечення через старість для працівників і членів їхніх родин, яка надалі неодноразово змінювалася [3, с. 21]. Звернемо увагу також на те, що до середини 60-х рр. фактично не зверталась увага на старіння населення, а Закон 1964 р. та подальші підзаконні нормативно-правові акти вже були спрямовані саме на вирішення проблем, пов'язаних з особами, чий вік є граничним щодо пенсійного.

Так, у постановах Ради Міністрів СРСР 1964, 1966 і 1969 рр. регламентовані заходи з підвищення матеріальної зацікавленості працездатних пенсіонерів за віком у подальшій роботі після призначення пенсії. Вирішальну роль відіграла постанова 1969 р. на підставі якої 65% всіх пенсіонерів за віком отримали право на одержання пенсії (здебільшого повної) у період роботи. Дана пільга була тимчасовою, проте успішною, тому строк її чинності постійно продовжувався, поки спеціальною постановою Центрального комітету (далі – ЦК) Комуністичної партії Радянського Союзу (далі – КПРС) і Ради Міністрів СРСР 1979 р. така практика не була закріплена, а також введені надбавки до пенсії за роботу після досягнення пенсійного віку [3, с. 21–22]. Отже, керівництву держави не довелося змінювати пенсійний вік у бік підвищення, а наявні проблеми були вирішені більш гуманним та двосторонньо вигідним методом.

Надалі пенсійна система СРСР функціонувала на основах, закладених у 50–70 рр. XX ст. Як зазначає В.В. Фещук [2, с. 39], впродовж 80-х рр. уряду СРСР 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) була загальна трудова повинність для працездатного населення; г) масштаби неформальної зайнятості були незначними і практично не було проблеми ухиляння від сплати податків. Тобто в даний період суттєвих змін не було.

Створення єдиної всеохоплюючої системи пенсійного забезпечення завершено ухваленням Закону СРСР «Про пенсійне забезпечення громадян у СРСР» від 15 травня 1990 р. № 1480-І [8]. Дана система характеризувалася поєднанням принципів соціального страхування і соціальної допомоги, а пенсійна система була остаточно відокремлена від держбюджету. Наступним важливим кроком стало створення в грудні 1990 р. Українського республіканського відділення Пенсійного фонду СРСР [9], який у січні 1992 р. перетворено на Пенсійний фонд Укра-

їни [2, с. 40]. Джерелом фінансування пенсій став Пенсійний фонд, який формувався з коштів, що відраховувалися підприємствами й організаціями, а також страховими внесками громадян.

У підсумку дослідження етапу розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення на українських землях у складі СРСР варто зазначити, що даний інститут еволюціонував протягом усього часу існування даної держави. СРСР отримав у спадщину від Російської імперії недосконалу систему, яка мала низку прогалин. Законодавець приділяв основну увагу пошуку коштів для виплати пенсій, залученню до пенсійного забезпечення всіх категорій громадян, а також вирішенню демографічних проблем шляхом продовження робочого віку громадян.

Особливості етапу розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення на українських землях у складі СРСР (1917–1991 рр.) такі:

- 1) усі ресурси та повноваження централізовано та жорстко регламентовано;
- 2) на початкових етапах основна увага законодавця приділялася максимальному охопленню пенсійним забезпеченням різних категорій громадян;
- 3) встановлено пенсійний вік;
- 4) нормативно-правове регулювання пенсійного забезпечення здійснювалось як законодавчим, так і підзаконним порядком;
- 5) із часом проголошено право всіх громадян на матеріальне забезпечення в старості, у разі хвороби чи втрати працездатності, а пенсійне забезпечення стало загальним для робітників і службовців;
- 6) держава набула функцій регулятора даної сфери, здійснювала контроль пенсійного забезпечення й управління ним;
- 7) держава централізувала свої функції у сфері пенсійного забезпечення населення шляхом створення органів, компетентних реалізовувати політику в цій галузі, а джерелом фінансування пенсій став Пенсійний фонд, який формувався за рахунок коштів, що відраховувалися підприємствами і організаціями, а також страхових внесків громадян;
- 8) встановлено надбавки до пенсії за роботу після досягнення пенсійного віку;
- 9) створена єдина всеохоплююча система пенсійного забезпечення, яка характеризувалася поєднанням принципів соціального страхування і соціальної допомоги, а пенсійна система була остаточно відокремлена від держбюджету.

Список використаних джерел:

1. Теслюк С.А. Історико-фінансові аспекти формування і розвитку пенсійного забезпечення / С.А. Теслюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». – Вип. 12. – Частина 3. – 2015. – С. 162–165.
2. Фещук В.В. Правове регулювання та організація пенсійного страхування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Фещук. – Київ : б. в., 2010. – 224 с.
3. Татаренко Г.В. Договірне регулювання пенсійного забезпечення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Г.В. Татаренко ; СХУ ім. В. Даля. – Луганськ, 2009. – 198 с.
4. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення. – К. : Знання, 2005. – 640 с.
5. Ковалів І.З. Історичні передумови становлення пенсійної системи в Україні / І.З. Ковалів // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). – 2013. – № 2 (2). – С. 116–126.
6. Пилипенко О.Є. Формування права соціального забезпечення в Україні: історичний аспект / О.Є. Пилипенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2012. – Вип. 4. – С. 277–283.
7. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки, затверджена 30 січня 1937 р. Надзвичайним XIV Всеукраїнським з'їздом рад // СЗ УРСР. – 1937. – № 30. – Ст. 121.
8. Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР : Закон СРСР від 15 травня 1990 р. № 1480-І // Відомості Верховної Ради. – 1990. – № 23. – Ст. 416.
9. Про утворення Українського республіканського відділення Пенсійного фонду СРСР : постанова Ради Міністрів Української РСР і Ради федерації незалежних профспілок України від 21 грудня 1990 р. № 380 // Урядовий кур'єр. – 1991. – № 5.