

РОЗДІЛ 5. ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3

ГЕНЕЗА РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

THE GENESIS OF THE DEVELOPMENT OF SOCIAL SECURITY LEGISLATION

Возгріна Т.Ю.,

здобувач кафедри трудового права

Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Стаття присвячена визначенню основних закономірностей розвитку законодавства у сфері соціального забезпечення. Встановлені загальні ознаки правового регулювання відносин у галузі соціального забезпечення у різні періоди розвитку української державності. Автором розглянута історія становлення сучасної системи соціального забезпечення в Україні, визначені характерні риси такої системи на кожному етапі її становлення.

Ключові слова: соціальне забезпечення, права людини, соціальний захист, пенсійне забезпечення, благодійність.

Статья посвящена определению основных закономерностей развития законодательства в сфере социального обеспечения. Установлены общие признаки правового регулирования отношений в отрасли социального обеспечения в разные периоды развития украинской государственности. Автором рассмотрена история становления современной системы социального обеспечения в Украине, определены характерные черты такой системы на каждом этапе её становления.

Ключевые слова: социальное обеспечение, права человека, социальная защита, пенсионное обеспечение, благотворительность.

The article is devoted to the determination of the basic regularities of the legislation in the sphere of social security development. It is settled the common attributes of the legal regulation of the relations in the field of the social security in the different periods of the Ukrainian statesmanship development. The author described the history of the Ukrainian modern social security system formation, determined the attributes of this system at each stage of its development.

Key words: social security, the human rights, social protection, pension protection, benefaction.

Постановка проблеми. Проблема правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення людини в старості, у разі хвороби та каліцтва є однією з найактуальніших для кожного цивілізованого суспільства, яке будується на принципах загальнолюдської моралі і дбає про своїх непрацездатних членів з метою забезпечення гідного рівня життя всім верстам населення.

Створення національної системи соціального забезпечення населення – процес довготривалий, багатоступеневий, тісно пов'язаний з економічними, фінансовими, адміністративними реаліями. Як зазначається спеціалістами у галузі соціального забезпечення, зокрема О.В. Гарячою, вибору ефективного шляху реформування чинної системи сприятиме глибокий її аналіз і дотримання необхідної наступності на основі досвіду, який набуто впродовж тривалого періоду [1, с. 14–15]. Вивчення історичного досвіду становлення системи соціального забезпечення нашої країни дозволить визначити недоліки чинного пенсійного законодавства і на підставі цього розробити шляхи його вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історичні аспекти виникнення та розвитку соціального захисту досліджували, зокрема, Е.М. Лібанова, Н.Б. Болотна та інші. Трансформацію ролі держави у забезпеченні добробуту громадян відображено у працях О.Л. Іванової, О.В. Макарова, С.М. Злупко, І.І. Радецького, які також у своїх дослідженнях приділяли увагу дослідженню теоретичних засад та історичним витокам соціального захисту населення.

Постановка завдання. Щоб зрозуміти започатковані сучасні та майбутні зміни у системі соціального забезпечення населення України, необхідно розглянути процес зародження та історичний розвиток пенсійного забезпечення і страхування.

Слід зазначити, що зміст терміну «соціальне забезпечення» постійно змінювався в процесі історичного розвитку під впливом багатьох факторів, серед яких можна виокремити традиції, менталітет народу, економічні та соціальні процеси та інше.

Отже, метою цієї статті є аналіз історичного розвитку законодавства у галузі соціального забезпечення в Україні.

Викладення основного матеріалу. Благодійність є ровесником людства, але публічна благодійність вперше з'явилась в державах Давнього Сходу. Ця благодійність переважно мала релігійний характер і була пов'язана з допомогою голодуючим, роздаванням милостині. У період раннього середньовіччя на нормативному рівні починають закріплюватися основні принципи, які стають провідними в організації «державної благодійності». По-перше, принцип розподілу осіб на працездатних і непрацездатних: остаточно він закріплюється у 80-й новелі Кодексу Юстиніану. По-друге, принцип надання допомоги за місцем проживання нужденного: відображено у п'ятому каноні другого Турського собору 567 року.

Серед провідних форм надання благодійної допомоги тих часів можна виокремити: благодійність приватних осіб, публічну, церковну, корпоративну (цехову), благодійність приватних товариств, громадську і міську благодійність.

Поступово звичайна допомога трансформувалася у взаємодопомогу, яка мала обмежене коло застрахованих. Були чітко визначені розміри страхових виплат, попередньо створювався фонд [2, с. 22.]. Таким чином, перші спогади про допомогу дослідники пов'язують з діяльністю середньовікових гільдій та цехів, взаємодопомога вже мала страхову природу, коло осіб, які отримували виплати, було обмеженим. Старість пов'язувалася з втратою працездатності й розірванням стосунків з колишніми своїми роботодавцями [3, с. 43–46].

Європейські держави з часом все активніше починають приймати участь у врегулюванні благодійності. Починають виникати моделі суспільної благодійності. В Англії переважала централізована модель, в Німеччині поширення отримала децентралізована модель муніципальної благодійності. У Франції сформувалась змішана модель.

До початку XX сторіччя ці моделі захисту знедолених продовжують своє існування. Так, в деяких країнах вони носили обов'язковий характер в інших – факультативний.

Вперше загальнодержавна система соціального захисту була створена в Данії в 1891 році, її джерелом був перерозподіл податків.

Криза станового суспільства призводить до зміни свідомості і відкриває нові оберти розвитку благодійності у світі. З'являється громадянське суспільство, в якому на юридичному рівні визнається рівність людей, визначаються їх права і свободи, в тому числі і соціальні.

Гене́за вітчизняного соціального законодавства відбувалася за тими ж принципами, що і в країнах Європи, проте відставала за швидкістю свого розвитку. Історія благодійності почалася ще з часів правління Володимира «Святого», який християнізував Київську Русь. Володимир власноруч роздавав сиротам, убогим та мандрівникам велику милостиню. Благодійність розглядалася як вища богоугодна акція, яка була результатом духовних спрямувань людини і на меті ставила опікування, керування та втіху особистості, незважаючи на звання, вік та стать [4, с. 102].

У становленні соціального забезпечення необхідно виокремити період інтенсивного розвитку законодавства в цій сфері під керівництвом російського імператора Петра I. Прагнувши викоринити псевдожебракство, Петро I заборонив під загрозою штрафу до 5 крб. подавати милостиню безпосередньо тим, хто її просить, а радив благодійникам робити це в шпиталях та інших подібних місцях. Саме за часів Петра I було закладено основи державної системи соціального забезпечення [5, с. 79]. Досвід у сфері соціального забезпечення, створений за петровських часів, був розвинутий Катериною II, яка підняла систему соціальної опіки на новий рівень, видавши 1 вересня 1763 року Маніфест про заснування виховних будинків для сиріт, а у 1775 році встановила державну систему опіки «для всіх цивільних верств» [6, с. 71–72].

Важливим етапом в історії страхування в контексті державного забезпечення стала друга половина XIX ст. Поширення набувають робочі товариства самопомогі і взаємодопомогі. Соціальне і економічне значення страхових організацій, їх діяльність, спонукали бажанню у держави використовувати у своїх цілях вигоду страхування. Особливо вона була зацікавлена в накопиченні капіталу на довготривалій період. Проте впровадження державного страхування працюючим довелося чекати ще не одне десятиріччя [7, с. 29].

Дослідження правових актів того часу свідчить, що у зазначений період коло суб'єктів правовідносин, які ставали учасниками соціального забезпечення, було дуже вузьким, тобто, така форма соціального забезпечення мала ознаки заохочення за вірність монарху. Пенсія надавалася не з поваги тільки до років служби і хворобливих випадків, що спричинені нею, а з поваги до особливої старанності у виконанні посад [8].

У XIX сторіччі створюються перші державні органи, які здійснюють функції соціального забезпечення. Зародження солідарного соціального страхування на теренах України припадає також на 90-ті роки XIX століття, коли в південному регіоні в 1899 році почало діяти Одеське товариство взаємного страхування фабрикантів та ремісників від нещасних випадків з їх робітниками і службовцями [9, с. 30].

Можна підсумувати, що соціальне забезпечення XIX – XX століття будувалося за такими ознаками: допомога здійснювалася за рахунок держави; допомога охоплювала обмежену кількість суб'єктів; соціальне страхування було як добровільним, так і обов'язковим. Цей період став часом формування і становлення соціального забезпечення.

Наведене свідчить, що в період до 1917 року основними соціально-правовими формами матеріального забезпечення престарілих і непрацездатних осіб були: допомога на утримання, що надавалася державним чиновникам

і військовим при виході у відставку або у зв'язку з каліцтвом, отриманим на війні; благодійність; опіка і піклування; цивільно-правове забезпечення в рамках сімейних відносин; державна допомога для найбідніших верств населення; колективна взаємодопомога всередині селянської громади та деякі інші. На цьому акцентувала увагу у своєму дисертаційному дослідженні Р.І. Іванова [10].

З аналізу першого етапу розвитку законодавства можна зробити висновок, що пенсійна система розглянутого періоду не могла забезпечити дійсну рівноправність у пенсійному забезпеченні всіх громадян країни. Пенсії отримувала лише невелика кількість підданих Імперії, загалом це були державні службовці, офіцери, титуловані особи. Що ж стосується робітників, селян, ремісників, то вони практично випадали зі сфери соціальної турботи держави.

Разом з тим, розвиток соціального страхування в європейських країнах та на теренах Російської Імперії обумовлював необхідність запровадження соціального партнерства, де активними учасниками в управлінні та формуванні пенсійного забезпечення ставали три партнери: роботодавці, працівники і держава. Така система стала основою для подальшої демократизації суспільства, підвищення соціальної відповідальності кожного суб'єкта пенсійних правовідносин.

Наступним етапом розвитку правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення став період, що розпочався після Жовтневої революції 1917 року. Законодавство перших років радянської влади в цій галузі будувалося на основі наступних принципів: універсальність охоплення забезпечуваних; забезпечення за рахунок держави без залучення особистих засобів працівників; забезпечення у зв'язку з втратою засобів до існування в усіх випадках непрацездатності; єдність організаційних форм і фондів [11, с. 7–8].

Кошти для потреб соціального забезпечення складалися, в основному, зі страхових внесків підприємств без будь-яких утримань із заробітної плати робітників та службовців, які відпускалися в порядку прямого кошторисного фінансування з державного бюджету. Таким чином, соціальне страхування було замінено соціальним забезпеченням за рахунок засобів державного бюджету [12, с. 29–30].

У тих умовах право на пенсійне забезпечення не було загальним, його не мали колишні поміщики, фабриканти, заводчики, офіцери білої армії, працівники поліції, вищі чиновники, позбавлені виборчих прав, та деякі інші категорії осіб. 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.

В особливій формі вирішувались завдання щодо соціальної допомоги селянам, що потребували соціального захисту. Держава забезпечувала лише тих селян, які не могли через колгоспи бути забезпечені шляхом селянської взаємодопомогі або бути працевлаштовані в артілях чи коопераціях інвалідів. Таким чином, соціальне забезпечення на той час не мало всеохоплюючого характеру.

Нові підходи в правовому регулюванні соціального забезпечення визначила прийнята 30 січня 1937 року Конституція УРСР [13], яка проголосила право всіх громадян на матеріальне забезпечення в старості, а також – в разі хвороби і втрати працездатності.

Фундаментальним підґрунтям розвитку законодавства про соціальне забезпечення стало прийняття 14 липня 1956 року Закону СРСР «Про державні пенсії» [14], яким передбачалася єдина всеохоплююча система пенсійного забезпечення робітників і службовців. Знаковою рисою цього Закону було чітке відокремлення систем пенсійного забезпечення та соціального страхування. Так, система соціального страхування фінансувалася з фонду, що формувався за рахунок обов'язкових страхових внесків підприємств,

установ та організацій (хоча сам фонд був частиною держбюджету), а фінансування виплати пенсій здійснювалося з державного бюджету. Фактично цей Закон заперечував страхову природу пенсійної системи, яка розглядалася виключно як розподільчий сегмент соціального забезпечення. Однак, незважаючи на розширене коло осіб, які отримали право на матеріальне забезпечення у старості, селяни не набули права на пенсійне забезпечення.

З прийняттям Конституції СРСР 1977 року [15], а згодом і Конституції УРСР 1978 року [16], була сформована єдина державна система соціального забезпечення.

Слід погодитися з Н.Б. Болотіною, яка справедливо зауважує на те, що радянська модель соціального забезпечення була побудована на принципах патерналістської опіки, у якій держава відігравала роль єдиного організатора і фінансового донора [17, с. 22].

Після здобуття незалежності перед Україною постало питання розроблення національного законодавства з пенсійного забезпечення та нової стратегії соціального захисту, які б відповідали ринковим умовам, забезпечували кращу соціальну захищеність пенсіонерів.

Для закріплення на належному правовому рівні нових підходів до здійснення соціального захисту громадян, визначення пріоритетів у реформуванні цієї системи Постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 року № 3758-ХІІ було схвалено Концепцію соціального забезпечення населення України [18]. Концепцією зафіксовано базові принципи реорганізації та розвитку соціального страхування як складової системи соціального захисту. В окремих розділах Концепції містяться положення щодо напрямів та цілей реформування або запровадження і сфери реалізації таких видів соціального страхування, як страхування на випадок безробіття, медичне страхування, страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, пенсійне страхування. Закладена у Концепції ідеологія реформування системи соціального страхування передбачала не лише визначення нових джерел формування і напрямів використання коштів соціального страхування, але й визначення принципово нових засад управління соціальним страхуванням. На особливу увагу заслуговує таке положення Концепції, як автономність управління діяльністю фондів соціального страхування на принципах соціального партнерства і самовряд-

ності під контролем держави. Принципи, закріплені у Концепції, дістали свого подальшого розвитку і реалізації в Основах законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, розроблення яких відбувалося з урахуванням положень Конституції України, що вже була ухвалена і набрала чинності на той час. Зазначені Основи установили принципи і загальні правові, фінансові та організаційні умови здійснення загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян, закріпивши принципово нові для України організаційно-правові засади управління соціальним страхуванням.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зазначити, що на шляху свого розвитку соціальне забезпечення змінювалося наступним чином. Перший ступень розвитку соціального забезпечення характеризувався організацією соціального забезпечення нужденних верст населення за рахунок благодійності та взаємодопомоги. Пізніше з'являються елементи добровільного, а згодом і обов'язкового соціального страхування. У колишньому СРСР, та надалі в Україні, закріпилася ідея державного солідарного пенсійного забезпечення з елементами страхування. Страхування розвивалося відповідно до економічних, соціальних і правових засад.

Вивчення історичного досвіду становлення законодавства дозволило виділити три основних етапи його розвитку: 1) зародження правового регулювання соціального забезпечення (період до 1917 року); 2) становлення законодавства щодо соціального забезпечення в радянський період; 3) розвиток національного законодавства в період незалежності України.

Система соціального забезпечення за період свого розвитку зазнала кардинальних перетворень. Але, попри тривалий період становлення соціальної сфери в Україні, соціальне забезпечення потребує удосконалення. У зв'язку із бурхливим розвитком промислового виробництва, соціально-економічними змінами, погіршенням екологічної ситуації, виникненням нових хвороб, є потреба у врегулюванні проблем настання соціальних ризиків з урахуванням факторів розвитку сучасного світу. Таким чином, будь-яка цивілізована держава, яка діє на підставі демократичних засад, повинна створювати умови для забезпечення особам належного рівня життя, у разі настання соціальних ризиків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Горяча О.В. Пенсійне забезпечення громадян: дещо з історії та перспективи [Текст] / О. В. Горяча // Проблеми соціального захисту в Україні: наук.-практ. конф., 20–21 червня 1996 р.: матеріали. – Чернівці: ЧЮК Юрист, 1996. – С. 14–31.
2. Надточій Б.О. Соціальне страхування у контексті історії [Текст] / Б.О. Надточій // Соціальний захист. – 2003. – № 2. – С. 20–24.
3. Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования [Текст]: теоретические основы социального страхования [2-е изд.] / Н.А. Вигдорчик – Петроград: Книга, 1923. – Вып. 1 – 151 с.
4. Журавлева Т.Б. Благотворительность как социальный институт современного гражданского общества [Текст] / Т.Б. Журавлева, Ф.Ш. Мухаметзянова, Т.М. Трегубова, А.Ю. Шакирова / под ред Г. В. Мухаметзяновой. — Казань : АСО (КСЮИ), 2008. — 204 с.
5. Мигович І.І. Історичні корені й традиції благодійництва [Текст] / І.І. Мигович // Соціальний захист. – 1996. – № 4. – С. 77–87.
6. Васильєва О.В. З історії милосердя [Текст] / О.В. Васильєва // Соціальний захист. – 1994. – № 4. – С. 71–72.
7. Пенсійна система України [Текст]: навч. посіб. / за заг. ред. В.І. Грушка. – К.: Кондор, 2006. – 336 с.
8. Свод уставов о службе гражданской: уставы о пенсиях и единовременных пособиях [Текст] – СПб.: Гос. тип., 1896. – Кн. 2. – 575 с.
9. Надточій Б.О. Соціальне страхування у контексті історії [Текст] / Б.О. Надточій // Соціальний захист. – 2003. – № 2. – С. 20–24.
10. Иванова Р.И. Социальное обеспечение в государственно-организованном обществе: генезис, развитие и функционирование (правовой аспект): автореф. дисс. на соискание науч. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05 / Р. И. Иванова. – М., 1987. – 27 с.
11. Астрахан Е.И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим [Текст] / Е.И. Астрахан. – М.: Юрид. лит., 1971. – 216 с.
12. Астрахан Е.И. Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих в СССР [Текст] / Е. И. Астрахан. – М.: Госюриздат, 1961. – 127 с.
13. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки [Текст]: затверджена 30 січня 1937 року Надзвичайним XIV Всеукраїнським з'їздом рад // СЗ УРСР. – 1937. – № 30. – Ст. 121.
14. Про державні пенсії [Текст]: Закон Верховної Ради СРСР від 14 липня 1956 року // Відом. Верхов. Ради СРСР. – 1956. – № 15. – Ст. 313.
15. Конституція Союзу Радянських Соціалістичних Республік [Текст]: прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року // Відом. Верхов. Ради СРСР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.
16. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки [Текст]: прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради УРСР дев'ятого скликання 20 жовтня 1978 року // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.
17. Болотіна Н.Б. Право соціального забезпечення України: системно-структурний аналіз [Текст] / Н. Б. Болотіна // Право України. – 2001. – № 5. – С. 24–29.
18. Про проект Концепції соціального забезпечення населення України [Текст]: постанова Верховної Ради України від 21 грудня 1993 року № 3758-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 31.