

У своїх публіцистичних працях Леся Українка і Драгоманов проголошували необхідність здобути в першу чергу політичну свободу, зокрема свободу слова. Вони робили наголос на політичній, національній і особистій свободі, після досягнення якої необхідно спрямувати зусилля на полегшення суспільних тягарів¹. Леся Українка добре усвідомлювала взаємозумовленість політичного й економічного становища особистості і поєднувала їх вдосконалення не лише із декларуванням політичних та особистих, а й з реальним забезпеченням соціальних та економічних прав. Залишаючись послідовною прибічницею і пропагандистом ідеї жіночої емансипації, Леся Українка не поділяла крайніх заходів розв'язання цієї проблеми.

Отже, Драгоманов і Леся Українка, поділяючи загальнолюдські цінності, вважали, що практичне вирішення жіночого питання можливо через забезпечення рівноправності статей, що, на жаль, не є першочерговим для суспільства. Разом з тим Драгоманов у цьому питанні поділяв ліберальні ідеї свого часу, а Леся Українка пропагувала соціалістичні ідеї щодо шляхів його вирішення, що зумовлено особливостями вдачі суворого раціоналіста з позитивістськими ідеалами та геніальної письменниці, яка поєднувала в своїй творчості раціональне з ірраціональним, наукове — з образно-художнім. Аналіз поглядів Драгоманова і Лесі Українки свідчить про їх незначні відмінності стосовно вирішення «жіночого питання», що є особливостями вдачі кожного мислителя, а не пояснюється впливом «партійної» ідеології.

Надійшла до редколегії 12. 03. 06

І. Оклей, аспірантка НЮА України

До питання становлення і розвитку законодавства про пенсійне забезпечення: історико-правовий аспект

Проблема правового регулювання соціального забезпечення людини в старості, у разі хвороби та каліцтва є однією з найактуальніших для

¹ Див.: *Українка Леся*. Зібрання творів. – Т. 8. – С. 21; Драгоманівський збірник «Вільна спілка та сучасний український конституціоналізм» / За ред. Т. Г. Андрусяка. – Львів, 1996. – С. 15–16.

кожного цивілізованого суспільства, яке будується на принципах загальнолюдської моралі і дбає про своїх непрацездатних членів. І. Сирота слушно зазначає, що основним видом суспільних відносин, які складають предмет права соціального забезпечення, є пенсійні. Відносини в галузі пенсійного забезпечення є єдиним, внутрішньо узгодженим і взаємопов'язаним самостійним видом суспільних відносин¹. Тому вдосконалення їх правового регулювання — одне з найактуальніших питань сьогодення. Суб'єктами пенсійних правовідносин є майже третина усього населення України. Отже, будь-яке недодержання законодавства у сфері пенсійного забезпечення чи недосконале правове регулювання зазначеного виду правових відносин порушує майнові та інші права і законні інтереси значної кількості громадян.

У зв'язку з реформуванням пенсійної системи України при переході від солідарної до трирівневої пенсійної системи виникає багато питань, які потребують негайного розв'язання. На нашу думку, невирішеними є такі питання: чи вірно Україна обрала напрямки пенсійної реформи; чи повинні призначатися пенсії окремим категоріям громадян поза системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; чи повинні кошти Пенсійного фонду бути відокремлені від бюджетних; яким правовим принципам надавати перевагу тощо.

Метою цієї статті є дослідження становлення і розвитку пенсійного законодавства від часів царської Росії до сьогодення. Вивчення історичного досвіду становлення пенсійної системи України дозволить визначити недоліки чинного пенсійного законодавства і на підставі цього розробити шляхи його вдосконалення.

Зазначене питання недостатньо висвітлено у вітчизняній юридичній літературі, на сучасному етапі не проводилося жодного комплексного дослідження, яке обіймало б весь період розвитку законодавства про пенсійне забезпечення. У своїй ґрунтовній праці з історії законодавства про соціальне страхування, яка містила також історію законодавства про пенсійне забезпечення працівників і службовців, А. Вишневецький висвітлює це питання у період до 1926 р.² Є. Астрахан присвятив свою монографію розвитку радянського законодавства про пенсійне забезпечення працівників, службовців та їх сімей у період з 1917 р. до 1970 р.³ Деякі матеріали з історії законодавства про пенсійне забезпечення пра-

¹ Див.: Сирота І. М. Право пенсійного забезпечення в Україні: Курс лекцій. — К., 1998, — С. 7.

² Див.: Вишневецький А. Развитие законодательства о социальном страховании в России. — М., 1926.

³ Див.: Астрахан Е. И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. — М., 1971.

цівників можна знайти у загальних дослідженнях з історії трудового права, соціального забезпечення¹, пенсійного забезпечення².

Створення нової, всеохоплюючої і справедливої системи пенсійного забезпечення населення — процес тривалий, багатоступеневий, тісно пов'язаний з економічними, фінансовими, адміністративними реаліями. Вибору ефективного шляху реформування чинної системи сприятимуть її глибокий аналіз і додержання необхідної наступності на основі досвіду, набутого упродовж тривалого періоду.

Вивчення історичного досвіду становлення пенсійного законодавства дає змогу виділити три основні етапи його розвитку: 1) зародження правового регулювання пенсійного забезпечення; 2) становлення законодавства про матеріальне забезпечення осіб похилого віку в радянський період; 3) розвиток національного пенсійного законодавства в період незалежності України.

На теренах Російської імперії (до складу якої входила й Україна) найбільш значущою подією щодо врегулювання пенсійного забезпечення слід назвати затвердження 6 грудня 1827 р. імператором Ніколаєм I Статуту про пенсії та одноразові допомоги державним (воєнним та цивільним) службовцям³, який визначав три принципові положення пенсійного законодавства:

1) виплата пенсій та одноразових допомог має провадитися з Державного Казначейства;

2) розмір пенсій має визначатися, виходячи не з розміру окладів платні, а з розміру окладів пенсій цивільним чиновникам, встановленим відповідно до їх посад;

3) вдовам і сиротам цивільних службовців повинно бути гарантовано пенсійне забезпечення.

Крім цього Статуту, діяли особливі статuti про пенсії та одноразові допомоги, які враховували специфіку служби чиновників і служителів: становище в ієрархії влади, віддаленість місцевості, клімат, загальні умови служби й побуту, наприклад, Статут про пенсії та одноразові

¹ Див.: напр.: Государственное социальное страхование – М., 1965. – С. 28–65 (автор розділу В. Караваєв); Андреев В. С., Социальное обеспечение в СССР (советское право социального обеспечения): Курс лекций. – М., 1969. – С. 62–101; Захаров М. Л. Единая система пенсионного обеспечения в СССР: становление, функционирование и перспективы развития (правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1978.

² Див.: Сазонов В. С. Развитие советского законодательства о пенсионном обеспечении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1967.

³ Див.: Российское законодательство X–XX веков. – М., 1988. – Т. 6.

допомоги майстрам, підмайстрам й майстровим Імператорської Петергофської гранувальної фабрики¹, Статут про пенсії та одноразові допомоги по придворному відомству², Статут про пенсії та одноразові допомоги по відомству вченому та учбовому³.

Особливе місце в становленні пенсійного забезпечення посідали емеритальні каси, які створювалися для окремих відомств: емеритальна каса чинів відомства Міністерства Юстиції, гірничих інженерів, інженерів шляхів сполучення, службовців дитячих притулків відомств установ Імператриці Марії, медичних службовців Санкт-Петербурзької Ніколаївської дитячої лікарні, Санкт-Петербурзької пожежної команди, військово-сухопутного відомства, морського відомства, ошадно-емеритальна каса службовців товариства пароплавства по Дніпру і його притокам, емеритальна каса народних вчителів і вчительок. Найбільш відомими в Україні були Чернігівська й Катеринославська емеритальні каси⁴.

Метою створення кас насамперед було забезпечення додатковими сумами пенсій членів каси, що вийшли у відставку, незалежно від того, які пенсії їм нараховуватимуться на підставі загальних законів, особливих статутів чи Найвищих велінь. Емеритальні каси діяли згідно з власними статутами, й на них не поширювалися жодна стаття Статуту про пенсії та одноразові допомоги державним (воєнним і цивільним) службовцям та положення особливих статутів. Позитивний досвід роботи цих кас може стати добрим підґрунтям щодо функціонування сучасних недержавних пенсійних фондів, а також накопичувального фонду при запровадженні тривірневої пенсійної системи.

З аналізу першого етапу розвитку пенсійного законодавства можна зробити висновки про те, що при всій прогресивності пенсійної системи розглядуваного періоду вона не могла забезпечити дійсну рівноправність у соціальному захисті всіх мешканців країни. Пенсії одержували лише невелика кількість підданих Імперії, загалом це були державні службовці. Що ж стосується робітників, селян, ремісників, то вони практично випадали зі сфери соціальної турботи держави. Разом з тим треба врахувати, що розвиток соціального страхування активно висував на порядок денний питання щодо запровадження соціального партнерства, де активними учасниками в управлінні та формуванні пенсійного забезпечення ставали

¹ Див.: Российское законодательство X–XX веков. – М., 1994. – Т. 9. – С. 161.

² Див.: Там само. – С. 211.

³ Див.: Там само. – С. 345.

⁴ Див.: *Ткач О.* Уроки пенсійної системи // Пенсія. – 2005. – № 3. – С. 27–29.

три партнери: роботодавці, працівники і держава, що стало основою для подальшої демократизації суспільства, підвищення соціальної відповідальності кожного суб'єкта пенсійних правовідносин.

Започаткування соціального страхування порушувало питання про те, що держава повинна брати активну участь у здійсненні як правового регулювання, так і механізму реалізації права на пенсійне забезпечення.

Одним з найважливіших документів про пенсійне забезпечення перших років радянського періоду є положення «Про соціальне забезпечення трудящих» від 31 жовтня 1918 р.¹, яким було встановлено державну допомогу непрацездатним. На підставі цього положення протягом кількох років здійснювалися всі види соціального забезпечення (у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, безробіттям та ін.), зокрема пенсійне забезпечення. З часом останнє змінюється на соціальне страхування — приймається низка постанов, а саме: «Про соціальне забезпечення інвалідів» від 8 грудня 1921 р.² та «Про соціальне забезпечення членів сімей трудящих у разі смерті годувальника сім'ї» від 9 грудня 1921 р.³ Причинами такої зміни стали перехід державних підприємств на госпрозрахунок і функціонування приватних підприємств. Натуральні форми соціального забезпечення почали замінювати грошовими виплатами — пенсіями. Намітився, хоч ще і в дуже обмежених формах, перехід до обчислення пенсій з фактичного заробітку працівника. В той же час розміри пенсій визначались у відсотках до середньої заробітної плати даної місцевості і не були єдиними для всієї країни.

На початку ХХ ст. більшість країн Європи почали запроваджувати соціальне страхування по старості, але в СРСР випадок настання старості до 1929 р. не включався до сфери соціального страхування. Лише втрата працездатності та інвалідність визнавалися державною сферою соціального забезпечення⁴. Відповідно до страхового законодавства, в цей період, досягнення похилого віку само по собі ще не було підставою для пенсійного забезпечення. Старість бралась до уваги лише як одна з можливих причин інвалідності.

¹ Див.: СУ. – 1918. – № 89. – Ст. 906.

² Див.: СУ РСФСР. – 1921. – № 79. – Ст. 672.

³ Див.: Там само. – Ст. 681. Хоча в обох цих актах йдеться про «соціальне забезпечення», але стосовно працівників, службовців та їх сімей малося на увазі вже соціальне страхування.

⁴ Див.: *Быховский Н.* О страховании инвалидности // Вопросы страхования. – 1921. – № 12. – С. 4–5.

З прийняттям 5 січня 1929 р. загального Закону «Про забезпечення в порядку соціального страхування на випадок старості»¹ юридичним фактом для призначення пенсії або забезпечення особи пенсійного віку почали визнавати настання старості. За тих умов право на соціальне забезпечення, звичайно, не могло бути загальним. Його не мали колишні поміщики, фабриканти, заводчики, офіцери білої армії, службовці поліції, вищі чиновники, позбавлені виборчих прав, та ін. Тим, хто обіймав керівні посади за царського або білого уряду, але не був позбавлений виборчих прав, служба на цих посадах не зараховувалась до стажу для призначення пенсії.

Певним кроком у становленні та розвитку пенсійного забезпечення стала постанова «Про соціальне страхування» від 23 червня 1931 р.², відповідно до якої після проведеного обстеження працівників, які виходили на пенсію по інвалідності, у зв'язку з втратою працездатності, соціальне страхування, у тому числі пенсійне забезпечення, було поширено на працівників усіх галузей народного господарства СРСР.

Значною подією в правовому регулюванні пенсійного забезпечення стало ухвалення 5 грудня 1936 р. Конституції СРСР, яка проголосила право всіх громадян на матеріальне забезпечення в старості (Конституція УРСР від 30 січня 1937 р. містила аналогічні норми в частині пенсійного забезпечення громадян). У зв'язку з цим суттєво змінилось і законодавство в сфері пенсійного забезпечення. Наприклад, призначення пенсій по старості на загальних підставах було поширене на всіх службовців. Отже, пенсійне забезпечення по старості охопило не тільки всіх працівників, а й службовців. Службовцям та їх сім'ям пенсії по інвалідності і в разі втрати годувальника стали призначатися в розмірах, установлених для працівників відповідних галузей господарства та їх сімей. Були також скасовані обмеження в пенсійному забезпеченні, які існували для громадян, котрі раніше позбавлялись виборчих прав у зв'язку з соціальним походженням або минулою діяльністю.

14 липня 1956 р. було прийнято Закон СРСР «Про державні пенсії»³, яким передбачалася єдина система пенсійного забезпечення працівників і службовців. Знаковою рисою цього Закону було чітке виокремлення систем пенсійного забезпечення та соціального страхування. Так, система соціального страхування фінансувалася з фонду, що формувався за

¹ Див.: СЗ ССРСР. – 1929. – № 32. – Ст. 289. На підставі цієї постанови 23 травня 1929 р. були прийняті відповідні правила забезпечення в порядку соціального страхування по старості (див.: Известия НКТ ССРСР. – 1929. – №№ 25–26).

² Див.: СЗ ССРСР. – 1931. – № 41. – Ст. 283.

³ Див.: Ведомости Верховного Совета ССРСР. – 1956. – № 15. – Ст. 313.

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, котра розглядалася виключно як розподільчий сегмент соціального забезпечення.

З прийняттям у 1964 р. Закону СРСР «Про пенсії та допомоги членам колгоспів»¹ було встановлено гарантоване матеріальне забезпечення непрацездатним колгоспникам. Пенсійний вік для колгоспників спочатку встановили вищим, ніж для інших пенсіонерів, — 65 років для чоловіків і 60 років для жінок, а згодом, у 1968 р., колгоспники одержали право на пенсію по старості з такого ж віку, як і працівники та службовці, тобто для них пенсійний вік було зменшено на п'ять років. Але пенсіонерам-колгоспникам гарантувався значно нижчий рівень пенсійного забезпечення, ніж працівникам і службовцям.

70–80-ті роки ХХ ст. характеризуються бурхливим розвитком законодавства з соціального забезпечення. З прийняттям Конституції СРСР 1977 р.², а згодом і Конституції УРСР 1978 р.³ в основному була сформована єдина державна система соціального забезпечення, значною складовою якої було саме пенсійне забезпечення.

З ухваленням Закону СРСР від 15 травня 1990 р. «Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР»⁴ практично завершився процес створення єдиної всеохоплюючої солідарної системи пенсійного забезпечення, яка діяла за єдиними умовами та нормами. Ця система не була побудована повністю на принципах страхування і поєднувала принципи соціального страхування і соціальної допомоги. Але страхові засади, закладені нею, вже передбачали відокремлення пенсійної системи від державного бюджету країни. Слід зазначити, що, незважаючи на страхову основу, законодавство не пов'язувало розмір страхових внесків та їх тривалість сплати з розміром пенсії, остання визначалася у відсотковому відношенні до середньої заробітної плати працівника.

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

¹ Див.: Ведомости Верховного Совета СССР. — 1964. — № 29. — Ст. 340. У першій редакції цей закон охоплював пенсійним забезпеченням лише механізаторів, спеціалістів і голів колгоспів, а з червня 1971 р. його дію було поширено на всіх колгоспників і колишніх членів колгоспів, землі яких були передані радгоспам або іншим підприємствам.

² Див.: Ведомости Верховного Совета СССР. — 1977. — № 41. — Ст. 617.

³ Див.: Відомості Верховної Ради УРСР. — 1978. — № 18. — Ст. 268.

⁴ Див.: Ведомости Верховного Совета СССР. — 1990. — № 23. — Ст. 416.

забезпечували кращу соціальну захищеність пенсіонерів. Першим кроком у цій надзвичайно складній роботі стало прийняття 5 листопада 1991 р. Закону України «Про пенсійне забезпечення»¹. З ухваленням цього Закону національна солідарна пенсійна система започаткувала свій перехід до функціонування на страхових засадах, коли у грудні 1990 р. було створено Українське республіканське відділення Пенсійного фонду СРСР, на базі якого у січні 1992 р. сформовано Пенсійний фонд України. Тоді ж було створено незалежну від держбюджету систему фінансових потоків, цільовим призначенням яких стало пенсійне забезпечення громадян. Водночас цей Закон майже нічим не відрізнявся від аналогічного Закону СРСР 1990 р. Винятком стало істотне розширення пільгових категорій пенсіонерів, які одержали право на достроковий вихід на пенсію. Найбільш вагомим недоліком цього Закону було те, що він не враховував демографічного чинника під час створення пенсійної системи.

21 грудня 1993 р. Верховна Рада України ухвалила новий програмний документ — Концепцію соціального забезпечення населення України², в якій уперше було запропоновано комплексну реформу національної системи соціального забезпечення.

Розроблення базового пенсійного законодавства завершилося 9 липня 2003 р. з ухваленням Верховною Радою України законів «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»³ та «Про недержавне пенсійне забезпечення»⁴, якими було остаточно визначено трирівневу структуру національної пенсійної системи.

Пенсійне забезпечення в Україні є основною складовою державної системи соціального захисту населення, яка охоплює всіх непрацездатних громадян похилого віку, інвалідів, осіб, що втратили годувальника, виплати яким проводяться у формі пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, компенсаційних виплат, додаткових пенсій.

Проведене нами дослідження розвитку пенсійного законодавства у період від часів існування Російської імперії до сьогодення дозволило робити декілька висновків, які є підґрунтям для подальшого вдосконалення пенсійної системи нашої країни.

Аналізування історичного досвіду дає змогу визначити, що єдиним роботодавцем була держава і вона забезпечувала пенсію, як правило, за рахунок бюджету. Пенсійні внески іноді виділялися з державного бюд-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 3. – Ст. 10.

² Див.: Там само. – 1994. – № 6. – Ст. 31.

³ Див.: Там само. – 2003. – № 49. – Ст. 376.

⁴ Див.: Там само. – №№ 47–48. – Ст. 372.

жету, а іноді поступали в бюджет, а це знижувало гарантії працівників на одержання пенсії з огляду на те, що завжди у керівництва держави була спокуса витратити бюджетні кошти не за їх призначенням.

Неминучим висновком є й те, що будь-яка цивілізована держава, котра діє на підставі демократичних засад, повинна забезпечувати осіб пенсійного віку (в старості або на випадок втрати працездатності), особливо тих, які своєю працею зробили внесок у розвиток держави та суспільства. Держава повинна бути активним суб'єктом регулювання пенсійних правовідносин і не може самоусунутися від матеріального забезпечення осіб похилого віку. Пенсійне забезпечення державних службовців, військовослужбовців має бути однією зі складових соціальної діяльності держави.

Надійшла до редколегії 20. 02. 06

Ю. Костюк, молодший науковий співробітник Центру досліджень проблем прав людини КНУ

Порядок відшкодування шкоди, заподіяної екологічним правопорушенням власності громадян

Порушення екологічного законодавства як наслідок екологічного правопорушення не тільки призводить до заподіяння шкоди здоров'ю громадян, а й зачіпає їх майнові й інтелектуальні інтереси. Аналіз наукових досліджень і практики відшкодування майнової шкоди дозволяє зробити висновки про її змішаний характер, проте при розгляді питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної внаслідок екологічних правопорушень, безперечно, досить важливе значення мають передумови заподіяння останньої.

Слід зазначити, що екологічне правопорушення внаслідок свого негативного впливу посягає не тільки на майнові права, пов'язані із загальним і спеціальним природокористуванням, а й на майнові права, не пов'язані з природокористуванням. До таких можна віднести порушення права власності на неприродні об'єкти, створення перешкод у користуванні майном, заподіяння шкоди об'єктам цивільного обороту