

Про соціальний захист і пенсійне забезпечення в Україні: до історії питання

Анотація

У статті йдеться про історію розвитку соціального захисту та пенсійного забезпечення в Україні, становлення та формування державно-адміністративної, суспільної та приватної опіки та допомоги, перетворення окремих заходів на більш-менш впорядковану систему із середини XIX століття до Жовтневої революції 1917 року і далі — впродовж XX століття. Показано позитивні та негативні аспекти реформування системи соціального захисту, зокрема пенсійного забезпечення, в означений період, зокрема спроби влади трансформувати та прилаштувати його під свої потреби під гаслами турботи про народ. Неврегульованість цього питання призвела до того, що впродовж п'ятдесяти років радянської влади половина економічно активного населення України була вилучена із державної пенсійної системи. Чергові спроби реформування цієї системи було зроблено на початку XXI століття у формі підвищення пенсійного віку, однак події 2013–2014 років переорієнтували напрям соціальної політики країни та її уряду.

Ключові слова: *соціальний захист, соціальне забезпечення, пенсійне забезпечення, пенсійна система, пенсійне реформування, історія соціального захисту, непрацездатність, пенсійний вік, пенсійне законодавство, пільги*

Ефективність соціального захисту і дотримання соціальних гарантій прямо залежать від рівня розвитку економіки, соціальної політики держави, її соціальної спрямованості, стабільності та відповідальності держави перед своїми громадянами тощо. Водночас детальний розгляд здійснення цього захисту в Україні показує наявність різноманітних ускладнень та суперечностей, зумовлених низкою чинників: специфікою історичного та соціального розвитку, динамікою геополітичних процесів, напрямом держав-

ної політики тощо і понад усе — ступенем соціального порядку в країні. Сьогодні у країні спостерігається скорочення соціального забезпечення та системи соціальних послуг, що красномовно засвідчують численні публікації у ЗМІ та підтверджують результати опитувань громадської думки [Бех, 2009]. Тобто система соціального захисту в Україні перебуває у глибоко кризовому стані, попри всі спроби її удосконалення. Чому це відбувається? Чим це зумовлено: суто економічною кризою та помилками економічної політики, політичними пертурбаціями, що тривають у зв'язку із порушенням державної цілісності, агресивною політикою сусідньої держави, руйнуванням промислової та соціальної інфраструктури на Сході країни, зрештою прагматичними намірами владної верхівки, її особистими інтересами і лицемірством? Чи, може, на все це накладаються ще й причини, пов'язані із проблемами трансформації системи соціального захисту? Питань багато, вони складні, й однозначно відповісти на них непросто.

Соціальна політика будь-якої держави спрямована на те, щоб забезпечити своїх громадян повноцінним життям незалежно від віку, статі, національної належності, місця проживання та місця перебування, типу поселення, ступеня економічної активності тощо. Останнє особливо важливо, оскільки стосується не лише працездатного населення, а й тих, хто не в змозі самостійно забезпечити себе через ті чи інші причини (вік, стан здоров'я, низькі прибутки, різноманітні життєві ситуації тощо).

За умов ринкової економіки, а надто в період економічної кризи, воєнно-політичного конфлікту із сусідньою державою та внутрішніх сепаратистських настроїв певних категорій населення, державна політика у сфері соціального захисту має бути спрямована на пом'якшення впливу негативних наслідків цих обставин, особливо на найуразливіші верстви населення. Соціальне забезпечення і соціальна допомога законодавчо закріплені та гарантовані Конституцією України (ст. 46) як головні засоби захисту та забезпечення рівних можливостей доступу громадян до всіх сфер суспільного життя у країні.

У зв'язку із політичною ситуацією, що склалася в Україні починаючи з кінця 2013 року, соціальна політика країни вкрай погіршилася. Так, за даними Агентства ООН зі справ біженців, яке констатує різке збільшення внутрішніх переселенців в Україні, 54,4 тис. осіб з України були змушені залишити свої домівки; серед них тільки з Криму виїхало 12 тис. осіб, решту становлять жителі східних регіонів. В Україні ці люди зараз стикаються з такими проблемами, як пошук довготермінового житла та працевлаштування, оформлення реєстрації, доступ до соціальних послуг тощо [Більше 50 тисяч українців, 2014].

Чим відрізняється соціальне забезпечення від соціального захисту? Хоча загально визнаного поняття соціального захисту не вироблено, соціальне забезпечення зазвичай розуміють як менш широке соціальне явище, ніж соціальний захист (див. ст. 46 Конституції України). Разом з тим аналіз показує, що полісемічний характер поняття “соціального захисту” дає підстави застосовувати ці терміни як у різних, так і в однаковому значеннях.

У широкому сенсі соціальний захист є законодавчо закріпленою системою економічних, юридичних, організаційних заходів із забезпечення ос-

новних соціальних прав людини (і громадянина) в державі. Такі заходи окрім матеріального забезпечення та обслуговування передбачають компенсаційні виплати, відшкодування, пільги та інші соціальні гарантії, які можуть визначатися нормами не тільки права соціального забезпечення, а й інших галузей права — трудового, цивільного, адміністративного, фінансового і т.ін. Окремими нормативними актами визначається коло осіб, на яких поширюється соціальний захист, його різновиди, форми, умови та порядок їх застосування. Так, передбачено і закріплено відповідними законами соціальний захист військовослужбовців, працівників міліції, прокуратури, суду тощо, безробітних, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, ветеранів війни, ветеранів праці, ветеранів військової служби, учасників АТО, їх родин тощо. Водночас у вузькому сенсі соціальний захист — це особлива, відповідальна дія, соціально-захисна активність, діяльність держави щодо упередження негативних наслідків соціальних ризиків. Результатом захисту має бути певний рівень захищеності людини і соціуму на противагу “незахищеності”.

У міжнародній практиці термін “соціальний захист” (“social protection”) застосовують, коли йдеться про засоби захисту населення від різноманітних соціальних ризиків, а термін “соціальне забезпечення” (“social security”) — щодо прав особи.

Не буду далі заглиблюватися у детальний розгляд цих понять, залишивши цю сферу правничій науці. Натомість звернімося до історичного аспекту питання.

Соціальний захист напередодні та на початку ХХ століття

Соціальний захист у своїй історичній ретроспективі пройшов кілька етапів розвитку — від окремих поодиноких випадків благодійності, роздавання милостині, харчів та одягу жебракам з боку представників вищих класів до організованого суспільного піклування про бідних (з боку духовенства під патронатом царя), а відтак до сучасних його форм — інституціоналізованих та утримуваних з боку держави.

Вже за часів князівства Володимира Великого та його сина Ярослава Мудрого було закладено початкові форми соціальної підтримки певних верств населення, зокрема було створено та впроваджено інститут громадського благодійництва (відповідно до Статуту 996 року), яким займалося духовенство, спрямовуючи десятину від княжих доходів на утримання монастирів, церков, богаділень та лікарень. Ярославом Мудрим також було засновано сирітське училище, де навчалось 300 юнаків. Тоді ж було укладено “Руську Правду”, письмовий правовий документ, який, окрім статей карного та карно-процесуального характеру, містив статті соціальні, на кшталт захисту дітей.

Перетворення окремих заходів соціальної опіки та допомоги на більш-менш впорядковану систему за часів перебування України у складі Російської імперії належить Петру I. Так, своїм указом від 8 червня 1701 року “Об определении в домовые Святейшего Патриарха богадельни нищих, больных и престарелых” він наказав усіх хворих, старих та жебраків, не-

спроможних самостійно ходити і збирати милостиню, направити у монастирські богадільні, де на 10 хворих призначали одного здорового, який їх доглядав. Також з Патріаршої домової скарбниці виділялися кошти на оплату праці лікарів і закупівлю ліків. За царським указом 1712 року в усіх губерніях було створено лікарні для утримання калік, старих та німецьких, а також притулки для позашлюбних немовлят. До уваги брали лише непрацездатних осіб.

Імперія уважно дбала про своїх військовослужбовців — як у період перебування їх на службі, так і після її завершення — відповідно до стану їхнього здоров'я, віку, чину, заслуг тощо. Відставним військовослужбовцям, наприклад, надавалися житло, дарували маєтки, призначали довічне грошове жалування, а для найнижчих чинів і безземельних дворян — довічне утримування у монастирських та військових богадільнях.

Також за наказом Петра I (1720) вдови вбитих та померлих від ран воїнів отримували допомогу в розмірі восьмої частини річного жалування чоловіка, а діти — у розмірі дванадцятої частини. Вдовам віком до 40 років призначали одноразову допомогу, вдовам від 40 років — довічну або до наступного шлюбу. Хлопчикам виплати призначалися до 10 років, дівчаткам — до 15-ти. Катерина II подовжила виплати хлопчикам до 12 років, а дівчаткам — до 20-ти. Царський указ 1799 року розширив права вдів на пенсію, скасувавши вікові обмеження. Сиротам встановлювалася пенсія за загиблого батька-воїна до досягнення повноліття. Розміри пенсій було збільшено з восьмої та дванадцятої частин до повного жалування чоловіка чи батька.

Ієрархічним було соціальне забезпечення цивільного чиновництва. Правовою базою для соціального забезпечення службовців слугували Генеральний регламент 1720 року, який встановлював обов'язки посадових осіб колегій, порядок обговорення справ у них, та Табель про ранги 1722 року, що встановлював 14 рангів (класів, класних чинів) серед військових, штатських і придворних чиновників.

Крім того, набули чинності Положення про надання чинів на цивільній службі (1834), Статут про цивільну службу (1846) та інші маніфести, накази й рескрипти царя. Наприклад, із прийняттям на роботу в адміністративні органи й отриманням першого чину колезького регістратора (XIV клас) чиновникам недворянського походження жалували особисте дворянство, і їхнє подальше просування по службі до чину колезького асесора (VIII клас) надавало їм право на спадкове дворянство зі всіма його привілеями. Нижчі чиновники були захищені від свавілля вищих чиновників різними законодавчими нормами. Статут про цивільну службу надавав чиновникам право працювати в адміністративних органах пожиттєво, до виходу на пенсію.

Відповідно до Маніфесту 1763 року грошове жалування (оклади) почали отримувати всі чиновники, тобто не лише класні чиновники, а й канцелярські службовці. У 1906-му 90% чиновників отримували від 1000 до 5000 руб. жалування за рік; 9% чиновників отримували за рік від 10 000 до 20 000 руб. Основний оклад членів Державної ради становив 12 000–18 000 руб. на рік, сенаторів — 7000–17 000 руб., міністрів — 18 000–20 000 руб., губернаторів — 4500–5000 руб. Молодші службовці у губернських правліннях отри-

мували жалування від 9 до 25 руб. за місяць. Класні чиновники мали порівняно непогане матеріальне забезпечення. За цінами 1913 року кілограм житнього хліба коштував 6 коп., білого хліба — 15 коп., яловичини — 54 коп., свинини — 51 коп., 1 кг вершкового масла — 1 руб. 22 коп., літр олії — 32 коп., 1 кг цукру — 29 коп., літр горілки — 30 коп., 1 м ситцю — 18 коп., черевики — 5 руб., чоботи — 7 руб. [Теорія права, 2005]. Тобто навіть службовці нижчих чинів могли більш-менш пристойно проіснувати на свій відносно малий прибуток.

У разі закриття установи чи скорочення штатів цивільних службовців виводили поза штат і впродовж року їм виплачували попередній оклад. Коли з'являлися вакансії, то їх заміщали цими позаштатними службовцями. У період перебування поза штатом більш як рік службовці отримували половину попереднього окладу до влаштування на іншу роботу. При переведенні в іншу місцевість вони отримували одноразову допомогу і проїзні суми, а також підйомні гроші на облаштування на новому місці. Малозабезпеченим чиновникам виділяли одноразові грошові допомоги.

Представники робітничого класу у великих містах теж не жили за межею бідності. Так, у Києві, за даними опитування 1913 року, проведеного Товариством економістів при Київському комерційному інституті під керівництвом професора М.Довнар-Запольського (1867–1934) (було опитано понад 5 тис. робітників 502 ремісницьких підприємств м. Києва), третину становили висококваліфіковані робітники, так звана “робітнича аристократія”, чий річний прибуток становив 600 руб. 17% робітників мали рівень доходу нижчий за середній (100–120 руб. на рік), і це була маргіналізована верства — селяни, що нещодавно приїхали до Києва і не знайшли себе, невдахи, п'янички тощо. Проте цим найбільш бідним робітникам їхньої зарплати вистачало на всі першочергові потреби, не менш як 5% ще й залишалось. Навіть якщо вони їх пропивали, вони не могли, враховуючи ціни на горілку, витратити весь залишок. Основну масу — 57% — становили робітники із середнім річним доходом 320 руб. За даними опитування, менш як половина зарплати витрачалася на харчування (зазначимо, що зазвичай сім'ї тоді були багаточисельнішими), 19% йшло на оренду житла, і третина коштів залишалася на інші потреби. 20% українських робітників проживали у власних приватних будинках [Романов; 2012].

Катерина II розширила та поглибила соціальну діяльність. У листопаді 1775 року вона видала Указ “Про установи для управління губерніями”, який містив окремий розділ про суспільне піклування. Ішлося про організацію народних шкіл, лікарень, притулків для хворих, сирітських будинків, богаділень тощо. Той самий Указ покладав на міські та сільські громади та церковні приходи обов'язок годувати бідних, не допускаючи їх до жебрацтва, а поліцейські органи мали контролювати виконання цього закону.

Загалом до середини XIX століття у царській Росії, до якої належали значні території сьогоденішньої України, йшов процес формування державно-адміністративної, суспільної та приватної опіки й допомоги.

За часів Миколи I остаточно сформувалася законодавча база пенсійного забезпечення державних службовців. 1827 року було затверджено Загаль-

ний стандарт про пенсії та одноразові допомоги у цивільних відомствах. Пенсії та допомоги вважалися винагородою за багаторічну та сумлінну службу, і надавали їх за вислугу років, за станом здоров'я, у зв'язку із втраченою годувальника.

Право на повну державну пенсію мали особи, які присвятили цивільній службі не менш як 35 років, і відповідно до Табеля пенсійних окладів їм призначали максимальну пенсію. Тим, хто прослужив менше за 35 років, але не менш як 25, призначали пенсію в розмірі 50% від повного пенсійного окладу. Особам, які прослужили від 10 до 20 років і залишили службу за станом здоров'я, належала пенсія в розмірі 1/3 від повної пенсії, а від 20 до 30 років — 2/3 повного пенсійного окладу.

Відповідно до Положення Комітету міністрів (вересень 1840 р.) вдовам і дітям померлих цивільних чиновників пенсії призначалися на підставі тих самих окладів, за якими встановлювали пенсії главам їхніх сімей.

Цікавим, на мій погляд, було пенсійне забезпечення наукових і науково-педагогічних працівників тих часів. Такі виплати здійснювалися науковими та навчальними закладами. Зокрема, відповідно до ст. 520-3 Статутів про пенсії й одноразові допомоги у Київському політехнічному інституті імператора Олександра II, право на пенсії та одноразові допомоги мали: 1) директор інституту; 2) професори; 3) викладач богослов'я; 4) викладачі; 5) лаборанти; 6) метеоролог-спостерігач; 7) бібліотекар та його помічник; 8) інспектор та його помічники. Соціальні виплати здійснювалися за такими правилами:

1) професори отримували повну пенсію за вислугу 25 років, і половину такої пенсії за вислугу 20 років призначали ординарним професорам з окладу 2400 руб., а для екстраординарних професорів — з окладу 1600 руб.;

2) після 30 років навчальної служби ординарні професори отримували пенсію 3000 руб., а екстраординарні — 2000 руб.;

3) якщо професор після 25 років вислуги залишався на службі в інституті, то пенсію не отримував, але незалежно від пенсії після 30 років навчальної служби міністр торгівлі та промисловості призначав йому і виплачував спеціальну винагороду;

4) у випадках, коли чинними законами допускалося отримання як пенсії, так і жалування, професор у разі вислуги 25 років мав право разом із жалуванням отримувати пенсію у розмірі половинного окладу;

5) звання заслуженого професора давало право разом із жалуванням отримувати пенсію у повному розмірі;

6) одноразову допомогу призначали на підставі чинних постанов у розмірі повного окладу професора;

7) якщо професор прослужив 30 років, то через п'ять років його пенсія не збільшувалася.

Крім пенсій за вислугу років також існували пенсії у зв'язку з інвалідністю розміром від третини до повного окладу залежно від вислуги років, звання, ступеня інвалідності тощо. Цікаво, що директор інституту щодо пенсії й одноразової допомоги мав такі самі права, що й ординарні професори.

Крім того у другій половині XIX століття в царській Росії активно йшло формування системи пенсійного забезпечення державних службовців на страхових засадах. Міністерства і відомства, органи земського і міського

самоврядування, різні професійні об'єднання службовців накопичували пенсійні капітали і відкривали свої пенсійні каси. Зокрема, набули поширення емеритальні каси, створені відомствами інженерів шляхів сполучення (1860), гірничих інженерів (1860), поштово-телеграфним (1871) тощо. Джерелами грошових коштів у цих касах були внески їхніх членів у розмірі певних відсотків від жалування, доплати з державного відомства, при якому було організовано касу, пожертвування, заповіти та інші надходження. Наприкінці 90-х років XIX ст. на рахунку каси відомства юстиції налічувалося 18 млн руб., гірничих інженерів — 16 млн руб., службовців казенних залізниць — 10 млн руб.

Право на емеритальні пенсії з цих капіталів набували особи, які прослужили у відомстві не менш як 25 років і були членами каси не менш як 20 років. Такі пенсії поділялися на два класи: пенсія I класу (35 і більше років служби), пенсія II класу (від 25 до 35 років служби). Водночас вони поділялись на 4 розряди за часом членства в касі (20–25, 25–30, 30–35, понад 35 років). З урахуванням цього встановлювалися розміри пенсій, які були значно вищими за державні. У випадку смерті члена каси право на емеритальну пенсію надавалося його сім'ї.

Інститут емеритальних кас застосовували губернські земські органи самоврядування. В касах перебували всі земські службовці, за винятком виборних осіб. Єдиних розмірів пенсій не було, і в окремих випадках вона становила 46–66% окладу. Терміни вислуги для отримання повної пенсії коливалися від 24 до 30 років. Для більшості земських службовців емеритальні пенсії були важливим джерелом соціального забезпечення.

Пенсію державним службовцям призначали, з одного боку, за вислугу років і розряд посади, а з іншого — за сумлінну і бездоганну службу в певному відомстві. Порушення останньої вимоги могло призвести до повної втрати права на пенсію [Теорія права, 2005: с. 102–104].

У другій половині XIX століття було впроваджено страхування робітників та опіку у зв'язку із хворобою, каліцтвом та старістю. 1961 рік увійшов в історію не лише радикальними змінами у житті селянства (скасування кріпосництва), а й змінами у соціальному житті робітників окремих промислових галузей. Так, того року було ухвалено закон про виплату пенсій за втрату працездатності через каліцтво та за багаторічну роботу на підприємствах гірничої промисловості. З 1887 року такі правила поширилися на робітників і службовців державних залізниць. Надалі (1901, 1903) ці закони були розширені. Зокрема, Закон 1903 року "Про винагороду потерпілим внаслідок нещасних випадків робітникам, службовцям і членам їхніх сімей на підприємствах фабрично-заводської, гірничозаводської промисловості" став першим законом, у підґрунтя якого було закладено принцип обов'язкового страхування. Робітникам встановлювали компенсацію розміром у половину заробітку з часу отримання травми до дня відновлення працездатності. У випадку повної втрати працездатності призначали пенсію в розмірі двох третин річного заробітку. Підприємство мало забезпечити потерпілому безплатну медичну допомогу або відшкодувати витрати на лікування. У разі смерті робітника підприємець мав забезпечити родину загиблого. Вдовам призначали пенсію в розмірі третини річного заробітку по-

мерлого довічно або до нового шлюбу. Діти отримували одну шосту частину заробітку померлого годувальника, а повним сиротам — чверть заробітку кожному. Цей закон охоплював 25% робітників царської Росії.

1906 року запровадили обов'язкове пенсійне та інвалідне страхування службовців. Сільське населення чинності цих законів не підлягало. Порівняно з іншими країнами щодо соціального захисту Російська імперія була країною відсталою, де лише 1912 року було ухвалено низку законів (“Про страхування робітників від нещасних випадків на виробництві”, “Про забезпечення працівників на випадок хвороби”, “Про затвердження Ради у справах страхування робітників” тощо), які захищали представників робітничого класу. Тоді ж було організовано спеціальні фабричні каси для обов'язкового страхування робітників у випадку хвороби. В Україні такі каси існували на Донбасі та в деяких великих містах. На західних українських землях діяли закони тих країн, під чийм пануванням перебували на той час їхні народи (польське, румунське, угорське чинне законодавство).

Найпоєднованим було соціальне законодавство на чесько-словацьких теренах. Так, на Закарпатті до 1924 року був чинним угорський закон 1907 року про обов'язкове страхування робітників від хвороби, інвалідності та на старість. 1924 року закон був уніфікований для всієї території; пізніше його кілька разів змінювали й доповнювали, а 1929 року доповнили законом про пенсійне забезпечення стосовно службовців.

Соціальну допомогу здійснювали також на селі — з боку селянської громади на засадах самоврядування. Громада, як правило, мала сирітську раду й сирітського суддю, а також притулки для убогих. Українська церква також була своєрідним соціально-освітнім осередком, що поєднував у собі храм, школу й шпиталь. На початку ХХ століття велику соціальну роботу виконувало культурно-освітнє товариство “Просвіта”. У 1918 році в Києві було зорганізовано Українське товариство Червоного Хреста, яке відіграло значну роль у забезпеченні допомоги біженцям, інвалідам, дітям-сиротам, військовополоненим, влаштовувало шпиталі, пункти харчування, здійснювало санітарну освіту населення.

До 1917 року в Росії соціальне забезпечення людей похилого віку взагалі ґрунтувалося не на підставі врахування віку, а на підставі втрати працездатності й інвалідності. Незважаючи на те, що чимало країн Європи вже на початку ХХ століття почали запроваджувати соціальне страхування за віком, в Росії, а далі й у СРСР, настання старості як страховий випадок до 1929 року не входило до сфери соціального страхування, окрім певних категорій працівників, для яких пенсійне забезпечення за віком почали запроваджувати трохи раніше. Так, викладачі вищих навчальних закладів від 1924 року були охоплені пенсійним забезпеченням за старістю при досягненні ними віку 65 років, робітники текстильної промисловості — з 1928-го, зайняті у провідних галузях важкої промисловості й транспорту — з 1929-го. Тобто пенсійне забезпечення, пов'язане з віком, на той час не мало тотального характеру. Лише з 1932 року після проведеного обстеження робітників, які виходили на пенсію через інвалідність із втратою працездатності, таке забезпечення було поширено на робітників усіх галузей народного господарства.

Соціальне забезпечення селян взагалі не входило до державної системи і здійснювалося за рахунок організацій селянської взаємодопомоги, створення яких передбачалося Положенням про селянські товариства взаємодопомоги від 28 вересня 1924 року. Після колективізації виникли нові форми соціального забезпечення колгоспників. Було складено Примірний Статут колгоспу, який передбачав створення у колгоспах фонду допомоги престарілим і непрацездатним колгоспникам.

Правляча партія більшовиків, що прийшла до влади у 1917 році і монополізувала її, вже з перших днів розпочала різноманітні соціальні експерименти своїми революційними методами, ліквідувавши першою чергою систему соціального страхування та соціального забезпечення, що існувала раніше, і розпочала будувати нову, власну систему.

Загалом у період 1917–1922 років у сфері соціального забезпечення було ухвалено понад 100 нормативних актів, більшість з яких поширювалася і на Україну. Наведу деякі з них, зокрема ті, що стосуються пенсійного забезпечення.

Так, 8 листопада 1917 року 3'їздом робітничих і солдатських депутатів було ухвалено Декрет про землю, за яким землероби, які внаслідок старості або інвалідності назавжди втратили можливість особисто обробляти землю, втрачали право користуватися нею, натомість отримуючи від держави пенсійне забезпечення. У разі непрацездатності тривалістю до двох років сільська громада зобов'язувалася допомагати своєму членові шляхом громадського обробітку землі. Проте написано на папері так і залишилося гаслом, яке ніколи не було втілене у життя.

21 листопада 1917 року РНК ухвалила Декрет “Про збільшення пенсій робітникам, які постраждали від нещасних випадків”. Цей документ зафіксував наміри більшовиків суттєво змінити чинний закон про страхування робітників від нещасних випадків від 23 червня 1912 року на засадах робітничої страхової програми, з перспективою поширити страхування на всі категорії робітників, відшкодувати повний заробіток, дозволити самоврядування застрахованим і передачу справи експертизи покалічених лікарям, обраним від робітничих організацій. У зв'язку із подорожчанням життя цим самим декретом всім пенсіонерам унаслідок нещасних випадків, що мали місце до 1917 року включно, з 1 січня 1917-го було збільшено пенсії на 100% за рахунок пенсійного фонду, який наповнювався впродовж трьох років комітетами із запасного капіталу, вільних залишків від операцій, а в разі недостатності — за рахунок додаткових внесків підприємців.

У листопаді 1917 року набрало чинності “Урядове повідомлення про соціальне страхування”, згідно з яким було скасовано наявні на той час різноманітні страхові товариства та інші чинні органи допомоги, відбувся перерозподіл коштів та майна на користь держави, й остання повністю монополізувала страхову сферу.

1 грудня 1917 року РНК оприлюднила Постанову “Про розміри винагороди народних комісарів і вищих службовців та чиновників” і доручила Міністерству фінансів та всім окремим комісарам негайно вивчити кошториси міністерств і урізати всі непомірно високі жалування та пенсії. А згідно з Декретом РНК від 24 грудня 1917 року “Про припинення видачі пенсій, що

перевищують 300 руб.” було знижено щомісячні пенсійні виплати, які перевищували зазначену суму. Максимальні пенсії особам та родинам встановлювалися у розмірі не більш як 300 руб.

20 грудня 1917 року РНК ухвалило Постанову “Про припинення видачі утримання колишнім членам Державної ради”, якою скасовувалось утримання членів Державної ради, яке продовжував надавати Тимчасовий уряд. Неотримані суми не підлягали видачі, і колишнім членам Державної ради пропонували звертатися на загальних підставах за призначенням пенсії до Народного комісаріату опіки із наданням відомостей про свій майновий стан.

24 грудня 1917 року ВЦВК і РНК затвердили “Положення про страхування на випадок безробіття”, яким уперше в країні було впроваджено соціальне забезпечення безробітних. Воно поширювалося на всіх робітників і службовців, які працювали свого часу за наймом, за винятком тих осіб, зарібок яких перевищував тримісячний зарібок у певній місцевості. Допомогу у зв’язку з безробіттям видавали починаючи з четвертого дня безробіття у розмірі середньої поденної зарібної плати для певної місцевості, але не більше за той зарібок, який отримував перед тим безробітний. Допомогу виплачували із місцевих кас безробітних.

4 січня 1918 року ЦВК Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів ухвалив Декрет “Про страхування на випадок хвороби”. Страхування поширювалося на всіх осіб, які працювали за наймом, окрім тих, що обіймали на підприємстві вищі посади, й осіб вільних професій, які мали зарібок, що втричі перевищував середній зарібок робітників певної місцевості. Предметами страхування визнавалися лікарська (медична) допомога і грошові допомоги. Лікарняні каси видавали грошові допомоги: 1) на випадок хвороби учасників каси, що супроводжувалася втратою працездатності; 2) на випадок пологів учасниць — вагітним і породіллям; 3) на випадок смерті учасників — на їх поховання. Грошові допомоги видавали з першого дня втрати працездатності і до одужання у розмірі повного зарібку. Допомогу у зв’язку з пологами видавали упродовж 8 тижнів до пологів і 8 тижнів після пологів. Грошова допомога на поховання становила 30-кратний середній денний зарібок для певної місцевості. Видами медичної допомоги визнавалися: 1) первинна допомога у разі раптових захворювань і нещасних випадків; 2) амбулаторне лікування; 3) лікування вдома; 4) допомога у разі пологів; 5) лікування у лікарнях з повним утриманням хворих; 6) санаторне і курортне лікування.

31 жовтня 1918 року РНК затвердила Положення про соціальне забезпечення трудящих, у якому вперше було введено в обіг поняття “соціальне забезпечення”. Воно передбачало зокрема: 1) забезпечення ліками й надання всіх видів медичної (лікарської) та іншої допомоги, допомогу у випадку пологів усім особам, які її потребують; 2) допомогу у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності; 3) пенсії у зв’язку з постійною втратою працездатності через каліцтво, хворобу чи старість; 4) допомогу у зв’язку з безробіттям; 5) допомогу на поховання. До царини соціального забезпечення також належала профілактика захворювань, травм і пом’якшення їхніх наслідків. Забезпеченню підлягали всі без винятку особи, джерелом існування

яких була власна праця, без експлуатації чужої, а також члени їхніх сімей. Кошти ліквідованих страхових та благодійних організацій, фондів, націоналізованих підприємств тощо було передано до Фонду соціального забезпечення. Поступово формувалася адміністративна система соціального забезпечення.

У червні 1918 року відбувся I з'їзд комісарів соціального забезпечення, який визначив організаційну структуру управління соціальним забезпеченням, його центральних, губернських і повітових органів. На цьому з'їзді було зроблено спробу розмежувати повноваження Народного комісаріату соціального забезпечення (НКСЗ) з іншими відомствами, які працювали в цій сфері, зокрема, із Комісаріатом праці, Комісаріатом землеробства, Біржею праці тощо, задля запобігання дублюванню функцій. Словом, НКСЗ став тим органом, який виконував функції соціального забезпечення і визначав стратегію державної соціальної допомоги на засадах класового підходу.

Загалом до березня 1918 року було окреслено головні напрями діяльності у царині державного соціального забезпечення — видача продовольчих пайків родинам фронтовиків, призначення пенсій інвалідам війни тощо. А з квітня розпочалася цілеспрямована державна підтримка малозабезпечених та нужденних верств населення через НКСЗ. Згідно із положенням про соціальне забезпечення трудящих, право на отримання допомоги з боку держави мали лише особи, “джерелом існування яких була власна праця, без експлуатації чужої”. Нове законодавство встановлювало основні види соціального забезпечення, на які могло розраховувати трудове населення: медична допомога, видача допомоги і пенсій (у зв'язку зі старістю, втратою працездатності, вагітністю, народженням дітей).

Аксіоматичним є основний принцип більшовиків стосовно того, що влада найкраще за все утримується на багнетах армії. Відповідно до цього принципу армії та військовослужбовцям приділяли велику увагу, про що свідчить низка документів:

1) Постанова РНК від 29 грудня 1917 року “Про видачу процентних добавок до пенсії військово-понівечених” (офіцерів-інвалідів старої армії позбавляли їхніх пенсій і переводили на пенсії, встановлені для солдатів);

2) Декрет РНК від 28 січня 1918 року “Про організацію Робітничо-Селянської Червоної Армії”, за яким воїнів РСЧА брали на повне державне забезпечення, і вони отримували 50 руб. щомісяця, а непрацездатних членів сімей солдатів РСЧА забезпечували всім необхідним за місцевими споживчими нормами;

3) Декрет РНК від 11 лютого 1918 року “Про організацію Робітничо-Селянського Червоного Флоту”, який передбачав розпуск старого флоту і створення нового, порядок забезпечення службовців флоту та страхування їх за рахунок держави на випадок хвороби, каліцтва, інвалідності, смерті;

4) Декрет РНК від 2 серпня 1918 року “Про видачу продовольчого пайка сім'ям солдатів дійсної служби і дострокового призову і про збільшення дитячого пайка”, відповідно до якого право на пайок отримували непрацездатні члени сімей солдатів, які не мали засобів до існування, а на дитячий продовольчий пайок — їхні діти (до 5 років) у розмірі пайка дорослих;

5) Декрет РНК від 7 серпня 1918 року “Про пенсійне забезпечення солдатів Робітничо-Селянської Червоної Армії і їхніх сімей”;

6) Постанова РНК від 16 листопада 1918 року “Про грошове забезпечення військовополонених і їхніх сімей”;

7) Декрет РНК від 24 грудня 1918 року “Про забезпечення червоноармійців і їх сімей”;

8) Інструкція про порядок забезпечення сімей червоноармійців допомогами і житлом, затверджена Постановою РНК від 2 січня 1919 року;

9) Декрети РНК від 21 січня 1919 року “Про забезпечення солдатів Робітничо-Селянської Червоної Армії добовим забезпеченням” та “Про поширення дії декретів про пенсійне забезпечення солдатів Червоної Армії та їхніх сімей на інші категорії військовослужбовців”;

10) Положення про соціальне забезпечення інвалідів-червоноармійців і їхніх сімей, затверджене Декретом РНК від 28 квітня 1919 року;

11) Декрети РНК від 8 травня 1919 року “Про визнання добровольцями робітників, селян і службовців, призваних у Червону Армію за Постановами комітетів РКП(б), професійних спілок і волосних виконавчих комітетів” та “Про забезпечення добровольців”;

12) Декрет РНК від 27 травня 1919 року “Про збільшення грошової допомоги сім'ям червоноармійців”;

13) Декрет РНК від 11 вересня 1919 року “Про збільшення допомог членам сімей червоноармійців”;

14) Декрети РНК від 16 червня 1920 року “Про зрівняння грошової допомоги (пайка) сім'ям військовополонених старої армії з грошовою допомогою сімей червоноармійців” та “Про збільшення грошової допомоги сім'ям червоноармійців”;

15) Декрет РНК від 5 серпня 1920 року “Про видачу одноразової допомоги й іншого забезпечення військовослужбовцям Червоної Армії і Флоту, що повертаються з полону”;

16) Декрет РНК від 14 березня 1921 року “Про поширення на осіб командного складу й адміністративно-господарської служби на фронті права на забезпечення сімей грошовою допомогою нарівні із сім'ями червоноармійців”.

Водночас удосконалювалися та пристосовувалися до нових умов нормативні акти та документи щодо забезпечення у випадку тимчасової непрацездатності. До цих правових документів належать Постанова РНК від 23 травня 1919 року “Про порядок видачі грошових допомог у випадках тимчасової втрати працездатності”, Декрет РНК від 12 серпня 1920 року “Про видачу допомог у випадку тимчасової втрати працездатності”, Декрет РНК від 14 жовтня 1921 року “Про забезпечення робітників і службовців у разі тимчасової непрацездатності” [Теорія права, 2005: с. 320].

Складна економічна ситуація, у якій опинилася на той час молода радянська держава, розруха, що панувала у країні в перехідний період, наслідки громадянської війни, ліквідація старої системи опіки та допомоги тощо змусили державу приділяти більше уваги інвалідам. Так, спільною постановою Народних комісаріатів охорони здоров'я, соціального забезпечення й освіти від 26 листопада 1920 р. “Про соціальне забезпечення глу-

хонімих і сліпих” було розмежовано компетенції цих відомств з опіки глухонімих та сліпих. Ураховуючи, що однією з причин інвалідності є старість, Народний комісаріат праці своєю Постановою від 15 червня 1919 року “Про облік і огляд робітників і службовців, що втратили працездатність внаслідок похилого віку” запропонував усім державним, громадським і приватним підприємствам, установам здійснити облік усіх робітників і службовців, які втратили працездатність внаслідок похилого віку (60 років) і непридатних до роботи. Всі ці особи підлягали огляду з боку бюро лікарської експертизи місцевих підвідділів соціального забезпечення й охорони праці або наявних лікарських кас. При втраті робітниками і службовцями 60% працездатності їх звільняли з роботи і призначали їм пенсію. Декретом РНК від 27 жовтня 1919 року “Про встановлення одностайних норм соціального забезпечення інвалідів праці і війни” були визначені єдині норми видачі пенсій як для інвалідів праці, так і для інвалідів громадянської і імперіалістичної війн відповідно до Положення від 31 жовтня 1918 року про соціальне забезпечення трудящих. Постанова РНК від 24 жовтня 1921 року “Про порядок обліку і розподілу неповної праці інвалідів (праці і війни)” дозволяла інвалідам праці і війни 4-ї та 5-ї груп працювати, і це питання розв’язувалося через відділи соціального забезпечення виконавчих комітетів. На доступні роботи інвалідів направляли першою чергою (вони мали переваги перед здоровими безробітними). У разі добровільного залишення роботи інваліди позбавлялися права на соціальне забезпечення.

Відповідно до чинного законодавства, інваліди 1–3 груп забезпечувалися пенсією у грошовому еквіваленті. Інваліди 4–6 груп отримували допомогу, передбачену для безробітних. За постановою УпНКП УСРР від 23 квітня 1923 року, органи соціального страхування у разі згоди інвалідів грошові пенсії чи допомогу натурою могли замінити на розміщення їх в інвалідні установи (будинки для інвалідів, притулки, колонії, майстерні тощо) або на включення їх до складу інвалідних виробничих чи виробничо-споживчих, кооперативних та інших об’єднань, які утримувалися за рахунок страхових органів.

В Україні в лютому 1919 року з метою централізованої організації допомоги непрацездатним і громадянам, позбавленим засобів існування, для всіх організацій та установ з питань соціального забезпечення було створено центральний орган – Народний Комісаріат соціального забезпечення УРСР. На місцях діяли відповідно губернські та уїзні відділи соцзабезпечення.

Запровадження нової економічної політики (НЕП) у зв’язку із критичним станом народного господарства у 1920–1921 роках і переходом підприємств на засади госпрозрахунку спричинило заміну соціального забезпечення робітників на соціальне страхування (відповідно до Декрету “Про соціальне страхування осіб, зайнятих найманою працею”). Головними напрямками діяльності НКСЗ стали: забезпечення селянства та осіб “самостійної праці” у порядку *обов’язкової* взаємодопомоги; кооперація інвалідів; соціальне страхування робітників; державне забезпечення родин червоноармійців у містах. Разом із цим органам НКСЗ доручалися: надання “допомоги жертвам контрреволюції”, політичним емігрантам, політичним біжен-

цям та їхнім сім'ям, боротьба з жебрацтвом, проституцією та спекуляцією, допомога під час стихійних лих, опіка та піклування. Для цього при губернських НКСЗ були створені спеціальні відділи, які займалися забезпеченням цих категорій осіб роботою, житлом, одягом, медичною та грошовою допомогою, направленням дітей до притулків тощо. У боротьбі із проституцією органи НКСЗ співпрацювали з Наркоматом охорони здоров'я, а у боротьбі із жебрацтвом — із Наркоматом праці. Основним методом боротьби та викорінення цих соціальних хвороб вважали працю у спеціалізованих трудових та лікувально-виховних закладах. Проте чисельність цих категорій осіб не зменшувалась, оскільки органи соціальної допомоги були не в змозі охопити всю кількість нужденних, а мізерні розміри соціальної допомоги навіть тим, хто її отримував, змушували людей знову повертатися до жебрацтва або проституції.

Одним із важливих напрямів діяльності державних органів соціального забезпечення у 1920-ті роки була боротьба з дитячою безпритульністю. Проблему сотень тисяч безпритульних дітей розв'язували через відкриття дитячих будинків, організацію трудових комун, виховних колоній, де забезпечувалися гідні умови для фізичного існування та здійснювали навчання та виховання. Так, у липні 1920 року Наркомпрос УРСР оприлюднив “Декларацію про соціальне виховання дітей”, якою визначалися основні принципи політики держави у галузі освіти й виховання молодого покоління у дусі комунізму, колективізму. Окремі питання у документі трактувалися з позиції “відмирання школи”; натомість рекомендувалися дитячі будинки та дитячі комуни, життя проголошувалося головним підручником, применшувалася роль сім'ї у вихованні дітей (відповідно до модної на той час ідеї про неминуче відмирання сім'ї за умов соціалізму). У цьому контексті згадаймо хрестоматію відомого радянського педагога А.Макаренка, який займався пошуками шляхів соціального виховання і виступав проти вульгаризації ідей соціального виховання, та викривлення їх на практиці, вважав, що найприйнятнішим типом навчально-виховного закладу є трудова колонія, де можна створити всі умови для виховання нової людини, радянського громадянина, колективіста.

Проте із середини 1920-х років радянська держава змінила ставлення до безпритульних, згортаючи політику соціальної підтримки та допомоги цій категорії незахищених. Дитячі будинки почали закривати, дітей винищували у прямому розумінні цього слова: заганяли у товарні вагони та відправляти далеко за межі міст, залишаючи їх там у відчеплених зачинених вагонах і прирікаючи тим самим на смерть. За свідченням колишніх безпритульних описано випадок, коли в Одесі дітей посадили на баржу і відправили по морю наче на прогулянку, а серед моря поскидали у воду [Ващенко, 1999: с. 70–80].

Відбувалися суттєві зміни у соціальному забезпеченні окремих категорій осіб. Так, Декрет РНК від 26 квітня 1919 року “Про скасування старих пенсій і про пенсійне забезпечення старих пенсіонерів” припинив виплату пенсій за старими (царськими) законами і запровадив перегляд їх згідно з Положенням про державне забезпечення трудящих від 31 жовтня 1918 року і Декретом РНК від 18 листопада 1919 року “Про анулювання договорів

страхування життя”, за якими всі непрацездатні й неповнолітні особи, позбавлені страхової винагороди внаслідок анулювання договорів, підлягали соціальному забезпеченню з боку органів Народного комісаріату праці і соціального забезпечення на загальних підставах.

21 січня 1921 року Декретом РНК “Про соціальне забезпечення робітників і службовців та членів їхніх сімей” було внесено зміни і доповнення до чинних декретів і постанов. Допомогу в разі втрати непрацездатності призначали одному із працездатних членів сім’ї, зайнятому домашнім господарством чи доглядом за дітьми віком до 12 років. Також встановлювалася грошова допомога членам сім’ї, що перебували на утриманні робітників і службовців у разі їхньої непрацездатності (хвороба, вагітність, пологи) у розмірі середньої тарифної ставки. Для догляду за новонародженими надавали одноразову додаткову допомогу в розмірі місячної основної допомоги. У разі смерті годувальника встановлювались пенсії: на одну особу — у розмірі мінімальної тарифної ставки і на кожен наступну особу — в розмірі половини мінімальної тарифної ставки, але не більш як два мінімуми на всю сім’ю. Зникнення безвісти прирівнювалося до смерті годувальника. Оскільки трудова повинність розпочиналася з 16 років, то з цього віку призначалося і соціальне забезпечення. Також передбачалися грошові допомоги членам сімей червоноармійців та мобілізованих за трудовою повинністю.

Декретом РНК від 15 листопада 1921 року “Про соціальне страхування осіб, зайнятих найманою працею” знову було введено соціальне страхування осіб, зайнятих найманою працею, яке поширювалося на всі випадки тимчасової та постійної втрати працездатності, випадки безробіття і на випадок смерті, а також передбачалися відповідні допомоги та пенсії. За цим декретом пенсійне забезпечення почали здійснювати для робітників і службовців за принципом соціального страхування, а для військовослужбовців та інших категорій громадян — за системою соціального забезпечення. На селянство пенсійна система не поширювалася.

Право на отримання пенсій з інвалідності мали зайняті найманою працею робітники та службовці, які втратили працездатність під час роботи або впродовж одного року з дня її припинення чи в період отримання допомоги із безробіття. При цьому для отримання пенсії з інвалідності через старість застраховані особи мали відпрацювати за наймом на різних підприємствах та установах не менш як 8 років. До стажу роботи не зараховувалася служба в жандармських та поліцейських управліннях, в царській армії та у лавах служителів культу.

9 грудня 1921 року РНК оприлюднила Декрет “Про соціальне забезпечення членів сімей трудящих у разі смерті годувальника”, у якому було визначено коло непрацездатних осіб, які належать до членів сім’ї померлого годувальника, а саме: неповнолітні (до 16 років) діти, брати і сестри — круглі сироти; дружина у разі непрацездатності чи наявності дітей віком до 8 років; непрацездатні батьки, якщо вони перебували на утриманні покійного або зниклого безвісти, за умови, що у всіх цих сім’ях немає інших працездатних осіб. Непрацездатними вважали також осіб, віднесених органами лікарської експертизи до перших трьох груп інвалідності.

Водночас радянська влада, всупереч проголошеному нею принципу рівності, згодом розпочала розроблення спеціального законодавства щодо персональних (посилених) пенсій, що не підлягало широкому розголосу і стосувалося окремих категорій осіб. Першим нормативним актом у цій сфері вважають Декрет РНК від 16 липня 1920 року “Про пенсії особам, які мають особливі заслуги перед робітничо-селянською революцією”. Встановлення цих особливих заслуг перед робітничо-селянською революцією було покладено на відповідні центральні органи радянської влади. Пенсії у зв’язку з інвалідністю, а також пенсії у разі втрати цих осіб як годувальників призначались у розмірі не більш як 4-кратної середньої тарифної ставки із розрахунку: на одного непрацездатного члена сім’ї у розмірі двократної середньої тарифної ставки, на двох осіб — трьохкратної, на трьох і більше членів сім’ї — чотирикратної середньої тарифної ставки. Такі пенсії призначав Народний комісаріат соціального забезпечення за рахунок своїх кредитів.

Декретом РНК від 5 грудня 1921 року “Про посилені пенсії” було встановлено новий порядок призначення цих посилених пенсій. Їх призначали у разі повної втрати працездатності особам, які мають великі заслуги у революційній діяльності або особливо видатні заслуги у сфері науки і мистецтва, літератури і техніки, якщо робота цих осіб має загальнодержавний характер; особам, які своєю революційною, радянською і професійною діяльністю принесли значну користь Республіці або у своїй роботі виявили особливу відданість службовому обов’язку. У разі смерті цих осіб посилені пенсії призначали неповнолітнім і непрацездатним членам їхніх сімей, якщо ті перебували на утриманні цих осіб за життя. Пенсії, залежно від категорій осіб, призначали НКСЗ чи його губернські відділи. Посилені пенсії нараховували губернські відділи у межах від середньої до максимальної тарифної ставки певної місцевості з частковою або повною натуралізацією, — не більше середньої тарифної ставки певної місцевості з частковою чи повною натуралізацією, а членам сімей померлих — $2/3$ посиленої пенсії, що належала або могла належати померлому.

Згідно з Декретом РНК від 28 жовтня 1920 року “Про видачу одноразових допомог сім’ям осіб, які мали особливі заслуги перед робітничо-селянською революцією”, у разі смерті таких осіб, їхнім сім’ям окрім пенсій видавали одноразову допомогу в розмірі не більш як п’ятнадцятикратної місячної тарифної ставки.

Декретом від 20 січня 1920 року “Про встановлення посилених пенсій для престарілих і інвалідів-педагогів” для осіб, які мали особливі заслуги у сфері народної освіти, РНК встановила посилені пенсії подвійного розміру порівняно із пенсійними нормами, встановленими Положенням про соціальне забезпечення трудящих. Особливі заслуги визначали губернські виконавчі комітети за поданням губернських відділів народної освіти.

Радянська влада також реформувала органи опіки, які діяли за часів царизму. Так, Декретом РНК від 5 січня 1918 року було скасовано комітети військовопоранених і справи допомоги передано Всеросійській спілці покalicьових воїнів. Навесні 1918 року було утворено Народну раду соціального забезпечення та обліково-позичковий комітет соціального забезпечення. Народний комісаріат державної опіки перейменували на Народний ко-

місаріат соціального забезпечення. Зміну назви вмотивовували тим, що стара не відповідала соціалістичним завданням соціального забезпечення і була пережитком минулого, коли соціальна допомога мала характер милосердя та благодійності.

У листопаді 1919 року НКП і НКСЗ об'єднали в один комісаріат, однак згодом, у квітні 1920-го Декретом ВЦВК Рад його знову розділили на два комісаріати — НКП і НКСЗ. Функції НКСЗ полягали у соціальному забезпеченні радянських громадян, окрім безробітних осіб, та розв'язанні питань встановлення загальних норм допомог і пенсій, які залишилися за НКП. 25 листопада 1920 року Декретом РНК забезпечення безробітних було передано до НКСЗ.

За даними НКСЗ УСРР, станом на 1 листопада 1921 року в Україні було 183 750 пенсіонерів усіх видів, із них у 210 закритих установах соціального забезпечення перебувало 37 516 осіб [Рохлін, 1922: с. 10–14]. За таких умов питання про забезпечення цих категорій населення постало з неабиякою гостротою, і вочевидилося, що це завдання є непосильним для зазначених установ із їхніми обмеженими матеріальними ресурсами.

Тому у жовтні 1926-го Постановою НКП СРСР всю територію СРСР було поділено на 5 тарифних смуг за рівнем пенсійного забезпечення. Більшість території України, окрім східних промислових округів, потрапили до п'ятої — найнижчої — тарифної смуги із мінімальним розміром пенсії. У січні 1928 року союзні республіки набули право самостійно поділяти округи за тарифними смугами для призначення пенсій.

Важливим напрямом соціальної допомоги була підтримка селянства. Оскільки Україна на ті часи залишалася країною переважно аграрною, то в середині 1920-х років селянство стало важливим об'єктом діяльності НКСЗ; зокрема, комісаріат активно сприяв організації та створенню інституту селянської громадської взаємодопомоги, традиційно притаманної українському селянству.

Законодавчо цю допомогу було впроваджено у травні 1920 року, а 1922-го вже повсюдно розгорнулася робота зі створення селянських комітетів громадської допомоги, призначених виконувати функції самозабезпечення та опіки над нужденними. Ці комітети надавали індивідуальну допомогу червоноармійцям, інвалідам (грошима, позиками, фізичною працею), організували та здійснювали колективну взаємодопомогу (громадська оранка, запасні склади, будівництво, підтримка шкіл і лікарень, організація хат-читалень, будинків для інвалідів); правову допомогу (захист інтересів малозабезпечених при стягуванні податків, наділенні землею, лісом). Комітети також мали стежити за тим, щоб землі червоноармійців, інвалідів, сиріт і бідноти були оброблені, допомагали в організації недільників, несли відповідальність за “задоволення інших господарських потреб сиріт, інвалідів, бідноти, за недопущення експлуатації їх куркульством”.

Селянські товариства взаємодопомоги зорганізовували з метою стабілізації соціального становища на селі, адже на ті часи у сільській місцевості проживало понад 80% населення країни, і держава була не в змозі утримувати всі незабезпечені категорії селян за рахунок бюджету. На від-

міну від колишньої селянської допомоги і взаємодопомоги XIX — початку XX століть, організація комітетів стала обов'язковою повинністю.

Водночас у 1920-ті роки більшовицька влада для контролю над сільськими радами створила власні альтернативні органи із представників найбідніших верств селянства — комітети незаможних селян (КНС, або комнезами), законодавчо оформлені ВУЦВК 9 травня 1920 року. Завважмо, що цьому передувало створення влітку 1918 року Комітетів бідноти (“Комбеди”) з метою подолання так званого куркульського опору; ці комітети конфіскували і передали бідним селянам 50 млн га землі та значну кількість сільськогосподарського реманенту, а згодом перетворилися на Комнезами, проголошені “організаціями державного значення” як опорні пункти диктатури пролетаріату на селі, частина адміністративного механізму із широкими повноваженнями, у тому числі каральними. Вони займалися розподілом конфіскованих панських та куркульських земель, приладдя, худоби, зерна між бідняками, а також допомагали бідноті обробляти землю і збирати врожай. При вступі до кооперативних об'єднань членам КНС надавалися переваги порівняно з іншими селянами. Після перевиборів керівних органів сільськогосподарської кооперації, що відбулися в 1924–1925 роках, серед членів правлінь незаможники становили 43%, а у споживчій кооперації — 50%. Із часом, коли радянська влада міцно утвердилася на селі, необхідність у КНС відпала, і з організацій державних їх було перетворено на громадські, позбавлені адміністративно-господарських функцій. Відтак значення комнезамів почало різко падати і 1933 р. загалом зійшло нанівець.

Інакше кажучи, держава допомагала одним категоріям селян за рахунок інших, сама нічого не витрачаючи, хоча податки, сплачувані селянами, були на той час головним джерелом наповнення Держбюджету. Вже після утворення колгоспів у формах соціальної допомоги на селі відбулися зміни. Зокрема, каси взаємодопомоги колгоспників віднесли до сфери діяльності селянських товариств. Така переорієнтація була пов'язана з тим, що почав окреслюватися перехід від індивідуальних методів допомоги до колективних, коли контроль покладався на народні комісаріати соціального забезпечення.

Соціальний захист у 30-ті роки XX століття

У 1930-ті роки головне завдання соціального забезпечення в містах полягло у працевлаштуванні та навчанні інвалідів, забезпеченні сімей червоноармійців, наданні пенсій інвалідам війни, сім'ям, члени яких загинули на війні, непрацездатним; організації кас взаємодопомоги, наданні допомоги сліпим і глухим; сприянні кооперативам інвалідів тощо. У цей період набули розвитку різноманітні кооперативи та громадські організації людей з обмеженими фізичними можливостями, зокрема, було створено товариство сліпих та об'єднання глухонімих. Ці громадські організації займалися організацією артіль і кооперативів, розв'язуючи таким чином питання залучення інвалідів до праці. Ці організації мали низку пільг щодо оподаткування, оренди приміщень, медико-санітарного обслуговування, комунальних витрат тощо. 1931 року при НКСЗ було створено спеціальну Раду із працевлаштування інвалідів. На промислових підприємствах за рішенням уряду за ними закріплювалося 2% загальної кількості робочих місць.

Попри те, що Україна залишалася країною переважно аграрною, влада приділяла увагу насамперед промисловій галузі та її робітникам. Для поліпшення добробуту народу у містах головні зусилля зосереджувалися на підвищенні оплати праці низькооплачуваним категоріям робітників. Певною надбавкою до реальних доходів трудящих стали суспільні фонди споживання — витрати на виплати пенсій, стипендій, оплату відпусток, різні види соціальних допомог, на утримання закладів охорони здоров'я, освіти, культури.

Розвиток народного господарства зумовлював підвищення рівня пенсійного забезпечення. Так, 1924 року було збільшено розміри пенсій інвалідам внаслідок трудового каліцтва, 1925-го впроваджено пенсійне забезпечення за вислугу років вчителям, а 1926-го — розпочалася пенсійна диференціація залежно від заробітку.

Упродовж цього періоду тривало розроблення законодавства щодо пенсійного забезпечення по старості як самостійного різновиду соціального забезпечення. Перші пенсії за старістю було встановлено Постановою Наркомпраці СРСР від 5 січня 1928 року для робітників текстильної промисловості. Право на пенсію вже не залежало від втрати працездатності, а зумовлювалося досягненням певного віку (60 років — для чоловіків і 55 — для жінок) та наявністю певного стажу (25 років для обох статей). Розмір пенсії дорівнював пенсії інваліда другої групи, який втратив працездатність через загальне захворювання. У 1928 році це дорівнювало двом третинам від повної пенсії, яка, своєю чергою, становила дві третини від середнього заробітку. Умовою отримання пенсії було припинення роботи на підприємстві текстильної промисловості.

1929 року ЦВК і Раднарком СРСР ухвалили постанову щодо пенсійного забезпечення також для робітників інших провідних галузей промисловості — гірничої, енергетичної, металургійної, залізничного і водного транспорту. 1930 року Наркомпраці СРСР затвердив Правила забезпечення по старості, якими встановлювалися стаж роботи (25 і 20 років) та пенсійний вік для чоловіків і жінок (60 та 55 років відповідно), й відтоді до недавнього часу ці правила не змінювалися. Вони передбачали також пільгові умови пенсійного забезпечення. Водночас для окремих категорій працівників (освітян, медиків, науковців, працівників цивільного повітряного флоту) було запроваджено пенсійне забезпечення за вислугою років.

1929 року було ухвалено Постанову ЦВК і РНК СРСР про пенсійне забезпечення працівників освіти, вчителів, медичних працівників, які працювали в сільській місцевості і в робітничих селищах. Постановою від 23 липня 1930 року було встановлено пенсії для агрономів сільської місцевості, але не для селян.

23 червня 1931 року Постановою ЦВК і РНК СРСР “Про соціальне страхування” встановлено диференційований порядок нарахування пенсій. Законодавчі акти 1928–1932 років стали основою для подальшого розроблення законодавства стосовно пенсійного забезпечення за старістю в наступні роки. Так, з 1932 року, після обстеження працівників, які виходили на пенсію через інвалідність, призначення пенсій за старістю поширилося на робітників усіх галузей народного господарства. Воно охоплювало всі ка-

тегорії робітників і проіснувало без суттєвих змін майже до кінця 80-х років ХХ століття.

Водночас гучно проголошувана й законодавчо закріплена високогуманна соціальна політика Радянської держави не завадила їй штучно зменшувати чисельність населення шляхом прямого фізичного винищування — вчиняти періодичні голодомори (1921–1923, 1932–1933, 1946–1947 років) серед українського селянства, яке опиралося політиці примусового вступу у колгоспи, невмотивовано завищувати хлібозаготівельні та податкові плани держави, вимагати надмірні зернопоставки у посушливі неврожайні роки, виморивши тим самим понад 10 млн населення. З тих самих позицій соціалістичного “гуманізму” 200 тис. українських розкуркулених селянських господарств (тобто родин), мільйони жінок та дітей так званих “ворогів народу” було вислано на північні простори Росії та у піски казахстанських пустель. Загалом Україна втратила не лише величезну частку основної складової свого населення — селянства, а й значну частину наукової, освітньої, культурної, військової еліти, духовенства. Було знищено Українську автокефальну церкву, відбувалося насильницьке нав’язування атеїзму та комуністичної ідеології.

У 1930-ті роки під час примусової колективізації селянства було впроваджено специфічну форму оплати праці у колгоспах — так звані трудовні (або “палички”). Нараховували їх за денну норму праці залежно від категорії — від найпростішої, за яку записували 0,5 трудовня (1 категорія), і до найскладнішої у 4,5 (9 категорія). Вартість трудовня встановлювали наприкінці року відповідно до сумарного залишку продуктів та грошей у колгоспі, розділеного на кількість трудовнів усіх колгоспників. Це була одна із форм експлуатації селянства, яка проіснувала до 1960-х років.

Загалом від часів колективізації та згортання НЕПу рівень життя всього населення стрімко падав. На початок 1940-х років він ледь сягав рівня двічі нижчого, аніж був у 1913 році. Досягти дореволюційного вдалося лише наприкінці 1950-х років. І знову-таки це не стосувалося селянства.

У червні 1933 року було ліквідовано Наркомат праці й натомість створено Всесоюзну центральну раду профспілок (ВЦРПС), яка надалі почала виконувати його функції (Постанова ЦВК СРСР, Раднаркому СРСР і ВЦРПС від 23 червня 1933 року). У вересні 1933 року до ВЦРПС було передано санаторії, будинки відпочинку, а також кошти соціального страхування. Витрати було покладено на держбюджет, фактично об’єднаний з бюджетом соціального страхування. Система охоплювала випадки втрати заробітку через непрацездатність, старість, безробіття. Профспілки фактично перетворилися на частину державного апарату.

У грудні 1936 року було ухвалено Конституцію СРСР, яка затвердила право усіх громадян на матеріальне забезпечення в старості (ст. 120) та закріпила державне страхування за вищими органами влади та управління СРСР (ст. 14). Було скасовано обмеження у пенсійному забезпеченні у зв’язку з походженням або минулою діяльністю. Але колгоспникам довелося очікувати на пенсії ще понад чверть століття.

1937 року було ухвалено нове положення про Народний комісаріат соціального забезпечення (НКСЗ), згідно з яким коло його завдань розши-

рилося ще більше. До нього увійшли державне забезпечення інвалідів праці та інших категорій; організація матеріально-побутового, культурного, лікувально-оздоровчого та санаторно-курортного обслуговування; керівництво діяльністю установ соціального забезпечення; лікарсько-трудова експертиза (ЛТЕК); підготовка кадрів працівників соціального забезпечення; ухвалення законів із соціального забезпечення. Під контролем НКСЗ на той час перебувала Рада кооперації інвалідів, Союз кас взаємного страхування та взаємодопомоги кооперації інвалідів, Товариство сліпих, Товариство глухонімих.

Загалом пенсійне забезпечення і далі регулювали не закони, а постанови ЦК ВКП(б), Ради Народних Комісарів СРСР, ВЦРПС. У 1937–1938 роках профспілки були звільнені від виплати пенсій, цю функцію передали до державного, а згодом — до місцевого бюджету. З 1938-го місцевий бюджет соціального страхування увійшов до складу єдиного бюджету СРСР, включно з бюджетами соціального страхування республік, соціального страхування на транспорті та кошторисом Центрального управління соціального страхування. 28 грудня 1938 року відповідно до Постанови “Про заходи щодо упорядкування трудової дисципліни, поліпшення практики державного соціального страхування і боротьби із зловживаннями у цій справі” було встановлено надбавки до пенсій інвалідам, сім’ям померлих працівників за безперервний стаж роботи; підвищився мінімальний розмір пенсії; пенсійні виплати знову стали здійснювати за рахунок коштів соціального страхування.

Більшість дослідників із соціальної роботи вважають, що спроби влади і держави монополізувати діяльність із соціальної допомоги та соціального забезпечення, згорнувши роботу різноманітних громадських благодійних організацій та приватних осіб, виявилися методологічною помилкою. Здійснення політики соціального забезпечення лише на підставі держбюджетних коштів є прерогативою економічно розвинених країн. У ситуації ж переходу до нового суспільно-економічного ладу відмова від участі у справах допомоги широких кіл громадськості означала обмеження можливостей надання соціальної допомоги населенню країни. Негативним аспектом соціальної політики 1920–1930-х років визнають і практику розв’язання соціальних проблем одних категорій людей за рахунок прав і свобод інших, зокрема за рахунок віруючих. Атеїстична пропаганда та антирелігійна діяльність призвели до того, що багатьох служителів церкви було вигнано з їхніх приходів, і вони залишилися без засобів до існування. За інструкцією влади прийняти їх на роботу можна було лише за умови зречення віри. Факти свідчать, що у період між 1926 і 1932 роками було повністю ліквідовано УАПЦ із її митрополитом В.Липківським і 10 тис. священників. (Пізніше, у 1945 році, коли радянську владу було встановлено у Західній Україні, подібна доля спіткала й УКЦ). Те саме стосувалося і системи позаекономічного примусу людей до праці, особливо засуджених. До початку 1927 року працездатний контингент таборів НКВС становив 2 млн осіб, зокрема сотні тисяч людей із проблемами фізичного здоров’я, через примусову працю приречених на смерть.

Із загостренням міжнародної ситуації напередодні війни у липні 1940 року РНК СРСР ухвалила постанову про пенсії військовослужбовцям ря-

дового та молодшого начальницького складу та їхнім сім'ям. Було збільшено пенсії військовослужбовцям-інвалідам і членам їхніх сімей. Так, мінімальні пенсії інвалідам зросли у 2,5 раза, а максимальні — у 4,5 раза. Водночас зросли пенсії і для інших категорій військових.

Тобто до початку Другої світової війни остаточно склалася система соціального забезпечення радянського типу, за такої виплати здійснювалися переважно із державного бюджету.

Соціальний захист у воєнний період

Друга світова війна перекроїла все життя і діяльність багатомільйонної держави за своїми шаблонами. Історичними документами доведено, що СРСР вступив у Другу світову на боці нацистів, а вже пізніше, влітку 1941 року, почалося “виправлення” помилок сталінської таємної дипломатії. Сьогодні достеменно відомо, що на західноукраїнських землях відбувалося насильницьке встановлення комуністичної диктатури, насадження відповідних адміністративних структур, знищення попередньої польської влади, послідовне нищення українських національних організацій та української інтелігенції [Шаповал, 2013].

Це також мало специфічний прояв у мобілізаційних заходах, зокрема в евакуації промислових підприємств, а згодом і інших установ та організацій у тиліві райони країни. Загалом на схід було вивезено обладнання 550 найбільших українських промислових підприємств. Разом із підприємствами евакуювали і кваліфікованих спеціалістів, діячів науки та мистецтва тощо. Разом із тим відбувалися мобілізація робочої сили та перерозподіл матеріальних ресурсів, зокрема продовольчих. У віддалені райони Росії, до Казахстану, республік Середньої Азії було переселено 3,5 млн українського населення [Попович, 2000]. За умов наступу німецьких військ ЦК ВКП(б) і радянський уряд дали розпорядження місцевим органам влади і парторганізаціям нищити все, що не вдалося евакуювати: устаткування заводів, фабрик, колгоспну техніку, реманент, палити збіжжя, сільськогосподарську рослинність. Про це йшлося у директиві Раднаркому СРСР і ЦК ВКП(б) від 29 червня 1941 року, у виступі Сталіна по радіо 3 липня 1941-го, у спеціальній постанові Державного Комітету Оборони від 22 липня 1941-го та в інших документах. Загалом ішлося про утворення зони “спаленої землі”. Згідно із документальними свідченнями, саме комуністична влада, здійснюючи евакуацію промислових підприємств у Запоріжжі, висадила у повітря Дніпрогес, про що не було відомо ні цивільному населенню, ні військовим частинам, розташованим нижче за течією, а у Дніпропетровську було підірвано хлібокомбінат разом із його робітниками. У Харкові знищили представників інтелігенції, спаливши їх заживо у закритому будинку. В Умані людей живими замурували у льохах тощо [Шаповал, 2013].

Переміщення та облаштування цивільного населення за умов евакуації було доволі непростою справою. Евакуюваних та біженців треба було забезпечити тимчасовим житлом, організувати їх харчування, працевлаштування тощо. Що стосується біженців, то, наприклад, із Галичини до Польщі у 1939–1940 роках перейшло 20–30 тис. українських політичних біженців.

Після окупації Польщі німцями у Генеральному губернаторстві, створеному на її території, організовувалися комітети самопомогі, до складу яких входили переважно члени ОУН, що повтікали з галицьких земель. Ці комітети мали власний координаційний орган — Український Центральний Комітет у Кракові під головуванням В.Кубійовича. УЦК являв собою український заклад соціального забезпечення, до обов'язків якого входив нагляд за хворими, літніми людьми, безпритульними дітьми, організація громадської служби охорони здоров'я, освіти, допомога військовополоненим, інша допомога. зокрема у представництві інтересів українських робітників, які відряджалися до Німеччини [Попович, 2000: с. 104].

Цікаво, що підготовка до депортації у віддалені райони СРСР населення західних областей України (а також Білорусі) розпочалася ще з грудня 1939 року. Згідно з історичними даними, серед перших депортованих були польські військові та лісничі разом із родинами (лютий 1940-го). Друга хвиля виселення (квітень 1940-го) охопила родини репресованих, третя і четверта (червень 1940-го і травень–червень 1941-го відповідно) — переважно біженців. Всього було депортовано близько 320 000 осіб. Дотепер не підраховано кількість померлих у транспортах, в'язницях, таборах та розстріляних на підставі різних вироків [Шаповал, 2013].

Щодо соціального забезпечення, то вже в перші дні війни було видано кілька указів щодо сімей фронтовиків, якими регламентувався порядок виплати їм грошової допомоги, а 1943 року — Постанову Раднаркому СРСР “Про пільги для родин військовослужбовців, що загинули та пропали безвісти на фронтах Вітчизняної війни”. Восени 1941-го були створені комітети допомоги з обслуговування хворих та поранених бійців Червоної Армії. У 1942 році Державний комітет оборони зорганізує будинки для інвалідів Великої Вітчизняної війни (перетворені пізніше на трудові інтернати), де скалічені фронтовики проходили реабілітацію та фахову перепідготовку для подальшої трудової діяльності.

У важкі воєнні часи евакуації підлягали дитячі будинки. У грудні 1941 року в тил було вивезено 664 дитячі будинки із 7887 вихованцями. Постановою РНК СРСР “Про влаштування дітей, що залишилися без батьків” передбачалося створення додаткової мережі дитячих будинків, відбувалося також залучення громадян до виховання дітей у формі опіки та патронажу.

Що ж до пенсійної системи в СРСР, то на початок війни вона охоплювала робітників, службовців, військових, членів їхніх родин у всіх випадках втрати працездатності, хоча й розміри виплат залишалися низькими, і повного відшкодування заробітку досягти так і не вдалося.

Соціальний захист у повоєнні роки

Після війни у 1949 році НКЗ було перейменовано на Міністерство соціального забезпечення, а наприкінці 1950-х років розпочався новий етап розвитку соціального захисту в СРСР. У повоєнні роки було ухвалено Положення про пенсії працівникам науки (1949), переглянуто розміри пенсій медикам та вчителям. Порівняно з довоєнним 1940 роком чисельність пенсіонерів в Україні зросла більш ніж у 5 разів, а контингент тих, хто перебував

на обліку, — у 7,4 раза. Загальна сума виплат у 1947-му становила 4,1 млрд крб., що у 9,2 раза більше, ніж у 1940-му [Попович, 2000: с. 76].

У середині 1950-х років дедалі чіткіше уявлювалися принципи адміністративно-командної системи управління. 9 квітня 1948-го Рада Міністрів УРСР затвердила Положення про Міністерство і місцеві органи соціального забезпечення. На Міністерство покладалося загальне керівництво соціальним забезпеченням, підготовка нормативно-правових актів, пенсійне забезпечення робітників, службовців, військовослужбовців строкової служби, членів їхніх сімей, працевлаштування та матеріально-технічне обслуговування інвалідів, організація взаємодопомоги колгоспників, керівництво інтернатами, будинками інвалідів, експертними комісіями. Нове Положення, затверджене двадцять років по тому (1969), регламентувало аналогічне коло питань.

1956 року Верховна Рада СРСР ухвалила Закон про державні пенсії, викремивши таким чином законодавство про соціальне забезпечення у самостійну галузь і розмежувавши джерела фінансування пенсійного забезпечення та соціального страхування. Соціальне страхування фінансувалося із фонду страхових внесків, які сплачувалися всіма підприємствами, установами, організаціями в обов'язковому порядку за робітників і службовців, що працюють на них, а пенсії фінансувалися з Державного бюджету. І хоча фонд соціального страхування тоді також був складовою Державного бюджету, він наповнювався не за рахунок загальних податкових надходжень, а з окремого страхового збору (нарахувань на фонд оплати праці) і належав компетенції профспілок (ВЦРПС).

Тоді ж відбулося фундаментальне реформування законодавчої бази, і понад 1000 попередніх нормативних актів СРСР та союзних республік про пенсійне забезпечення втратили чинність, оскільки Закон 1956 року об'єднав усі основні види пенсій і встановив єдині правила і порядок нарахування та виплати. Закон, зокрема, покращив добробут престарілих, інвалідів, сімей, що втратили годувальника, згідно з ним можна було отримати пенсії за неповного стажу. Були також зняті обмеження строків звернення за пенсією та полегшені умови її отримання, розширено коло осіб, що отримували пенсію у зв'язку із втратою годувальника, підвищено розмір пенсії та ліквідовано різницю в її розмірах.

Майже одночасно із цим Законом було видано низку підзаконних актів: Міністерство охорони здоров'я СРСР 1 серпня 1956 року затвердило Інструкцію з визначення груп інвалідності та перелік професійних захворювань; Рада Міністрів СРСР 4 серпня 1956 року затвердила Положення про порядок призначення і виплати державних пенсій, а 22 серпня 1956-го — Списки (№ 1 і № 2) виробництв, цехів, професій і посад, робота в яких надавала право на державну пенсію на пільгових умовах. Закон закріпив наявну на той час нерівність у пенсійному забезпеченні робітників і службовців, з одного боку, і колгоспників — з іншого. Неврегульованість цього питання призвела до того, що впродовж п'ятдесяти років радянської влади половина економічно активного населення України була виключена з державної пенсійної системи. Водночас у країні існували певні категорії осіб, які взагалі не мали жодної фінансової допомоги та підтримки з боку держави, радше на-

впаки, зазнавали утиску та переслідувань. До них належали, наприклад, так звані вороги народу, колишні підпільники ОУН та воїни УПА, дисиденти тощо. Тобто державні соціальні гарантії допомоги та підтримки, законодавчо закріплені та конституційно гарантовані, тут виявлялися суто декларативними і далекими від дійсності.

1961 року відбулися зміни у положенні про Міністерство соціального забезпечення, і до його функцій додалися нові, зокрема працевлаштування і фахове навчання інвалідів; матеріально-побутове обслуговування пенсіонерів, багатодітних і самотніх матерів; надання протезно-ортопедичної допомоги. А 15 липня 1964 року було ухвалено “Закон про пенсії та допомогу членам колгоспів”, які до тих пір взагалі не мали права на пенсійне забезпечення. Умовою для надання пенсій і допомог став колгоспний стаж. У першій редакції цей Закон охоплював пенсіями механізаторів, спеціалістів та голів колгоспів, а через п’ять років (у червні 1971-го) його чинність поширили на всіх колгоспників, а також на колишніх членів колгоспів, землі яких були передані радгоспам або іншим підприємствам. При цьому Закон гарантував колгоспникам значно нижчий рівень пенсійного забезпечення, ніж робітникам і службовцям. Пенсійний вік також був на 5 років більшим (65 років для чоловіків і 60 років для жінок), а розмір пенсії — у 2,5 раза меншим. 1968 року і колгоспники одержали право на пенсію за віком з такого самого віку, що й робітники та службовці, але розміри пенсій відрізнялися. Так само пенсії колгоспників відрізнялися за розмірами від пенсій радгоспників. Лише Законом від 1 жовтня 1989 року цю відмінність у пенсійному забезпеченні було ліквідовано.

Статистика свідчить, що впродовж перших 50 років існування радянської влади половина економічно активного населення України (а до початку 1950-х років — його переважна більшість) взагалі була вилучена із державної пенсійної системи. Наприклад, у 1960-му в УРСР проживало 5,6 млн осіб пенсійного віку, що становило 13,5% загальної чисельності населення республіки, але загальна чисельність пенсіонерів становила лише 4,4 млн осіб, тобто на 21% менше. З усього числа пенсіонерів лише 844 тис. (19,2%) були пенсіонерами за старістю. Решту становили пенсіонери за інвалідністю, вислугою років, у разі втрати годувальника, колишні військові та члени їхніх сімей [Народне господарство, 1971: с. 388].

1978 року було ухвалено Закон “Про подальше поліпшення пенсійного забезпечення колгоспників”, який наблизив умови пенсійного забезпечення членів колгоспу до робітників та службовців. Подальше поліпшення пенсійного забезпечення робітників, службовців, членів колгоспів та їхніх сімей знайшло відображення у відповідному Указі Президії ВР СРСР від 22 травня 1985 року. З 1988-го відповідно до Постанови Ради Міністрів СРСР та ВЦРПС в Україні розпочалося страхування додаткової пенсії. Джерелом для її виплати був страховий фонд Укрдержстраху, сформований за рахунок внесків застрахованих осіб та коштів держбюджету. Однак гіперінфляційні процеси початку 1990-х років призвели до знецінення коштів фонду, і головним джерелом пенсійних виплат для населення України став Пенсійний фонд.

Соціальний захист наприкінці ХХ століття

З розвалом радянської економіки у 1980-их роках прийшло усвідомлення того, що системі соціального захисту бракує справедливості та об'єктивності. Загострення проблем відбулося у всіх галузях, включно з пенсійним забезпеченням, де запанували зрівняльні тенденції, знизився розмір пенсій відносно зарплати, а відсутність механізму індексації призвела до скорочення реальних розмірів пенсій. Фінансово-ресурсна забезпеченість їх виплати знизилася настільки, що чергове підвищення розміру потребувало залучення додаткових коштів. Як зазначають економісти, навіть у результаті підвищення розміру відррахувань не вдалося ліквідувати дефіцитність пенсійного бюджету. Розв'язання проблем пенсійної системи мало відбутися шляхом кардинальних змін та включенням Пенсійного фонду в бюджетно-фінансову систему країни. Пенсійна реформа мала підвищити матеріальний стан пенсіонерів. У СРСР грошові виплати поділялися на два види: пенсії за трудову діяльність, розміри яких залежали від особистого трудового внеску кожного окремого громадянина України, і соціальні пенсії, які виплачували інвалідам незалежно від того, працювали вони чи ні. Законодавство, що регулювало пенсійні виплати, ґрунтувалося на всеоюзних законах 1956 року про пенсії для робітників та службовців, 1965 року про пенсії колгоспникам та 1990 року, згідно з яким розмір пенсій встановлювався у розмірі 55% від заробітної плати за останні роки перед виходом на пенсію, не обкладався податками і не залежав від загального доходу громадян. Таке законодавство значно підвищило вартість допомоги для населення і збільшило кількість осіб, що потребують допомоги.

На початок 1993 року майже дві третини населення України отримували одну або дві грошові допомоги: чверть населення отримувала пенсії за віком, з непрацездатності, у зв'язку із втратою годувальника; 10% населення мали студентські стипендії й відповідно безплатне харчування та житло; 25% — допомогу для багатодітних сімей та дітей віком до 16 років і особливу допомогу від Чорнобильського фонду; 5% — короточасну грошову допомогу з фонду виплати за лікарняними, у разі хвороби або з фонду безробіття у разі втрати роботи. Освіта та медичне обслуговування для всіх громадян були безплатними: підприємства мали організовувати і фінансувати дитячі садки та ясла для дітей віком до шести років і виплачувати матерям грошову допомогу з догляду за дітьми віком до трьох років, а також санаторний відпочинок своїм працівникам. Періодичне коригування зарплати та збільшення числа пенсій і видів допомог родинам — останні кроки, спрямовані проти зниження реальних доходів, навіть тим, хто перебував за межею бідності. На початок 1993 року мережа соціального захисту охоплювала більшість населення, але результатом цього стала її неспроможність надати належну допомогу найбільш вразливим верствам населення.

Загалом наприкінці 1980-х — на початку 1990-х років Україна втілювала в життя політику соціального забезпечення, сформовану за часів Радянського Союзу, зосереджену на виплатах грошовою готівкою, й зорієнтовану на соціальні класи без диференціювання за категоріями населення, на відміну від країн Західної Європи. Це призвело до того, що виплати здійснювалися без належної оцінки і допомогу надавали тим особам, які могли більш-менш успішно вижити і без неї.

Радянська система соціального забезпечення охоплювала потреби трьох основних класів — селян, робітників та інтелігенції. Працівники радгоспів вважалися робітниками, і їхня праця оплачувалася інакше, ніж праця селян. Існувала невідповідність між зарплатою і допомогою для робітників і селян, останні були особливо дискриміновані. До і за часів М. Хрущова селяни взагалі не отримували готівкової маси. Із прийняттям Закону про пенсійне забезпечення селянства у 1964 році ситуація змінилася, однак розміри пенсій мешканців сільської місцевості були вдвічі меншими, ніж пенсії робітників та службовців.

1990 року було ухвалено Закон СРСР “Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР”, який вже не розділяв робітників і селян. Цікаво, що на відміну від попередніх законів, цей закон був ретроактивним, тобто впродовж року після виходу закону особи, чії пенсії мали бути підвищені, повинні були обов’язково перереєструватися. Це була необхідна і обов’язкова умова. Відсутність ретроактивного принципу у попередніх законах, зокрема стосовно колгоспників, можна вважати продовженням політики дискримінації та пониження, черговою спробою держави зменшити витрати на забезпечення великої кількості непрацездатних селян впродовж майже сорока років.

Цей закон підняв рівень пенсій колгоспників до 55% від базової заробітної плати. Згідно з ним, пенсії за віком сплачували повністю незалежно від інших доходів і не обкладали податками. Працівникам шкідливих професій, карликам, матерям, які мали п’ятеро і більше дітей, за стаж та з деяких інших причин нараховували надбавку у 55%. За даними Держкомстату СРСР, чверть загальної кількості робітників та службовців, будучи пенсіонерами за віком, продовжували працювати. Так, зокрема, 1990 року кількість працюючих перевищувала кількість працездатного за визначенням населення на 1,7 млн осіб.

Того самого 1990 року було ухвалено Закон “Про пенсійне забезпечення військовослужбовців”, стаття 10 якого поклала здійснення функцій пенсійного забезпечення військовослужбовців строкової служби та їхніх сімей на комісії з призначення пенсій органів соціального забезпечення. Іншим військовослужбовцям та їхнім сім’ям пенсії призначали пенсійні органи Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ та КДБ СРСР. Цим практично і завершився процес створення єдиної всеохопної системи пенсійного забезпечення, яка діяла за єдиними умовами і нормами. Ця система не була побудована цілковито на принципах страхування, а становила поєднання принципів соціального страхування і соціальної допомоги, але вона закладала страхові засади, передбачаючи відокремлення пенсійної системи від держбюджету. Основним джерелом коштів для фінансування пенсій став Пенсійний фонд, який формувався за рахунок страхових внесків і був основним джерелом коштів для виплати пенсій. Функції призначення пенсій виконували комісії, утворювані місцевими Радами народних депутатів. Контроль за пенсійним забезпеченням було покладено на профспілки. Проте, як зазначають економісти, через очевидні обставини ця система не могла бути пристосована до нових економічних умов і тому виявилася неефективною. Це виявилось в тому, що на той час економічні відносини будувалися на засадах державної власності й держава регулювала всі

сфери суспільного життя. Законодавство союзних республік, і УРСР зокрема, змінювалося відповідно до змін законодавства СРСР. Бюджет пенсійного забезпечення був складовою державного бюджету. Пенсії являли собою гарантовані щомісячні виплати, розмір яких визначився на підставі минулого заробітку. Поступово пенсійне законодавство виокремило пенсії за віком, за вислугою років, за інвалідністю та в разі втрати годувальника. Було створено єдину всеохопну систему пенсійного забезпечення, що діяла за єдиними умовами і нормами, ґрунтуючись на поєднанні принципів страхування і допомоги. Ця система, функціуючи за умов економічного і демографічного підйому, була ефективною, економічно виправданою і забезпечувала всім категоріям громадян мінімально необхідний прожитковий рівень.

Але зі здобуттям незалежності перед Україною постало питання розроблення власного законодавства із соціального забезпечення, нової стратегії соціального захисту, які б відповідали новітнім ринковим умовам і забезпечували соціальний захист населення країни, що призвело до нічим не виправданої щедрості, обтяживши тим самим державний бюджет країни. Вплив інфляційних процесів, що розпочався наприкінці 80-х років, призвів до знецінення соціальної допомоги. Отже, у 1992 році з огляду на зростання потреб і вимог щодо громадських витрат на соціальну сферу було істотно підвищено номінальні витрати на соціальні програми, які набагато перевищили можливості країни фінансувати соціальну сферу із економічних надходжень у зіставленні з ВВП. Загалом наприкінці 1980-х років на соціальні потреби СРСР виділяв близько 15% від загального доходу, що було значно менше, ніж у його східноєвропейських сусідів (Польща – 22,1%, Угорщина – 22,4%, ЧССР – 25,5%). Зокрема, на пенсії в СРСР витрачалося 8% від ВВП, що було майже вдвічі менше, ніж у пенсіонерів Польщі (15,3%), ЧССР (16,5%) і Угорщини (13,4%) [Україна, 1994: с. 87].

5 листопада 1991 року Верховна Рада України ухвалила Закон “Про пенсійне забезпечення”, який майже нічим не відрізнявся від аналогічного союзного закону 1990 року. Винятком було лише розширення пільгових категорій пенсіонерів, які одержали право на достроковий вихід на пенсію.

21 грудня 1993 року Верховна Рада України схвалила “Концепцію соціального забезпечення населення України”, з метою реалізації якої у січні 1998-го було ухвалено Закон України “Про основи загальнообов’язкового державного соціального страхування”. Поряд із вдосконаленням чинної солідарної пенсійної системи передбачався розвиток трьох складових компонентів: обов’язкового пенсійного страхування; пенсійного забезпечення за місцем роботи та добровільного особистого страхування через недержавні пенсійні фонди. У липні 2003 року Верховна Рада України ухвалила Закони “Про недержавне пенсійне забезпечення” та “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, а також внесла зміни до чинного пенсійного законодавства, спрямовані на вдосконалення солідарної пенсійної системи.

У 1990 році в Україні налічувалося 9,7 млн пенсіонерів за віком та непрацездатних, які щомісяця отримували у середньому 110 крб пенсії, а до середини 1992 року їхня кількість зросла до 13,3 млн. Мінімальний розмір пенсії на той час становив 70 крб., і 37% пенсіонерів за старістю отримували

мінімальну пенсію [Україна, 1994: с. 42]. За кожен повний рік роботи після 25 років для чоловіків і 20 років для жінок встановлювали надбавку у 55% до максимуму, що становила 75%. Приблизно чверть пенсіонерів, які отримували пенсію за старістю та непрацездатністю, продовжували працювати, при цьому розмір їхніх пенсій не зменшувався. За даними Світового банку, 8 млн пенсіонерів мали надто низькі доходи, що давало їм право на отримання допомоги за бідністю. Згідно з переписом 1989 року, в країні налічувалося майже 11 млн осіб пенсійного віку, на середину 1993 року їх було 13,5 млн, включно з військовими відставниками. Середній рівень пенсій перевищував мінімальний на 22%, однак виплати з Пенсійного фонду військовим пенсіонерам перевищували мінімальні пенсії на 144%, а пенсії, виплачувані Міноборони, у 5,2 раза перевищували мінімальні. За прогнозами, до 2000 року кількість пенсіонерів в Україні мала зрости до 12,3 млн, а у 2010-му передбачалося збільшення кількості пенсіонерів до 12,6 млн, а відповідно зростання потреб у ресурсах Пенсійного фонду [Україна, 1994: с. 15].

Загалом за роки незалежності в Україні було ухвалено безліч законодавчих актів, спрямованих на поліпшення матеріального забезпечення і соціального захисту осіб, які втратили працездатність, сімей з дітьми, малозабезпечених сімей тощо. Серед них, зокрема, такі нормативно-правові документи, як Закон України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” від 21 листопада 1992 року, “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності” від 23 вересня 1999 року, “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям” від 1 червня 2000 року, “Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам” від 16 листопада 2000 року, “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” від 2 березня 2000 року, “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням” від 18 січня 2001 року тощо.

Загальні витрати на соціальний захист (пенсії, допомоги, субсидії та соціальні послуги) у 1992 році виділялися у розмірі понад 40% ВВП, що становило дві третини загальних витрат країни, державних соціальних фондів та обласних бюджетів, які істотно перевищили плановані 25% ВВП, що їх виділяли на соціальні потреби у 1990-х роках. На той період жоден уряд світу не ніс такого тягаря соціальних витрат. Головною причиною такої великої частки видатків на той час було, по-перше, падіння виробництва на державних підприємствах і необхідність захисту реальної вартості пенсій 13,5 млн пенсіонерів, стипендій 11,4 млн студентів та зарплати майже 6 млн працівників установ, фінансованих з державного та обласних бюджетів, більш як половина яких працювали у сферах освіти та охорони здоров’я. Тобто тягар утримання двох третин громадян лягав на плечі третини працюючого населення, що перебільшувало можливості економіки країни та її уряду. Нідерланди, зокрема, на відміну від України, у 1990-ті роки на соціальні потреби витрачали трохи менш як 35%, Польща і Угорщина — трохи більш як 25%, Велика Британія — 18%, Австралія — 12%, Мексика — 5% [Україна, 1994: с. 5]. Принцип, яким керувалися 1992 року у соціальній

сфері, полягав у тому, що бідні, або ті, хто може збідніти внаслідок падіння виробництва, попри все мають бути захищені від зниження рівня життя.

Мінімальну пенсію для інвалідів першої та другої груп за загальносоюзним Законом 1990 року було встановлено у розмірі 100% щодо мінімальної зарплати, а мінімальна пенсія інвалідам третьої групи становила 50% від мінімуму зарплати. 1990 року в Україні налічувалося 1,3 млн інвалідів, які отримували пенсії у розмірі від 47 до 127 крб за місяць. Інваліди – колишні військовослужбовці мали значно вищі пенсії, в середньому 147 крб [Народне господарство Української РСР, 1991: с. 77–78].

У 1990–1991 роках в Україні 88% студентів денної форми навчання у ВНЗ і відповідно 90% студентів технікумів отримували стипендії. У той самий період аспіранти отримували від 130 до 150 крб стипендії на місяць. Навчання на стаціонарі вважалося трудовою діяльністю і залічувалося до періоду трудового стажу та для інших пільг. Якщо по закінченні навчального закладу студенти не могли знайти відповідної роботи, вони мали право на отримання допомоги із безробіття, на відміну від випускників країн Східної Європи, які не мали таких пільг.

Що стосується допомог особам із низьким рівнем доходу, то ще за часів СРСР, у 1974 році було запроваджено єдину систему грошових виплат таким родинам. Спочатку надавали субсидію розміром 12 крб щомісяця на кожну дитину, якщо дохід кожного члена родини не перевищував 50 крб на місяць. Додатково сім'ї із доходом менш як 60 крб на особу на місяць мали право на додатковий вільний від роботи день для догляду за дітьми. 1987 року було запроваджено додаткові пільги для деяких категорій родин: із низьким рівнем доходу, багатодітних (троє дітей і більше), тих, що мають одного із батьків. До цих пільг належали безкоштовна шкільна форма, безкоштовне харчування в школах, безкоштовні путівки для батьків (у будинки відпочинку та пансіонати) і дітей (у піонерські табори). Загалом в Україні початку доби незалежності, переходу до самостійного розв'язання питань соціального захисту населення та автономного економічного розвитку дві п'ятих населення отримували від уряду ту чи іншу грошову допомогу, незалежно від реальних потреб громадян. Зокрема, згідно із указом Президента Л.Кравчука, у 1992 році мінімальна пенсія за старістю зросла з 221 до 442 крб, а у середньому – у 4,5 раза, незалежно від стажу роботи та віку виходу на пенсію. У червні 1992 року середні пенсії, виплачувані Пенсійним фондом, на 22% перевищували мінімальні, а середні пенсії від Пенсійного фонду військовим перевищували мінімум на 144%. Водночас пенсії від Мініборони у середньому дорівнювали 552% від мінімальних! До того ж на січень 1992 року 25% всіх пенсіонерів отримували і зарплату, і пенсію [Україна, 1994: с. 94, 96, 99–100].

З огляду на таку ситуацію Світовий банк запропонував декілька кроків, здатних розв'язати проблему й утримати населення від подальшого зuboжіння.

Перший полягав у встановленні реальної межі бідності, яка могла виявитися істотно нижчою, аніж та, яку уряд був здатний захистити. В одній із доповідей українського уряду, і на яку посилається СБ, визнавалося, що у той період “виплати надавалися навіть найбагатшим верствам населення”,

хоча вважалося за доцільне допомагати лише бідним та незахищеним верствам. Через те на початку 1993 року фінансові негаразди змусили уряд запропонувати скорочення кількості родин, яким має надаватися допомога, з 20 млн до 2 млн. Для виконання цього треба було визначити базові ознаки представників незахищених груп, виходячи із демографічних показників, розміру родин, місця проживання, міри залежності від родичів, здатності заробляти, жити за рахунок попередніх заощаджень тощо.

Другий принцип полягав у тому, що всі допомоги, які перевищуватимуть поріг бідності, слід надавати доти, доки дозволяють ресурси. Визнавалося, що падіння виробництва, якщо воно триватиме у 1993 році і після, жорстко обмежить можливості держави утримувати пенсіонерів за віком, непрацездатних, інших пенсіонерів, постраждалих від аварії у Чорнобилі, працівників, які перебувають на лікарняних бюлетенях, родин із малими дітьми, і найпомітніше, безробітних та звільнених з роботи. Виплати можливо мінімізувати і цілеспрямовувати наявні ресурси лише на вкрай бідних та незахищених. Проте відсутність чіткої політики держави щодо підтримки найуразливіших верств населення та бездіяльність уряду у цьому сенсі, на думку експертів, здатні призвести до крайнього зубожіння цієї категорії найбіднішого населення, зокрема літніх самотніх людей у сільській місцевості, а також дітей із неповних сімей.

Третій принцип полягав у тому, що зазначені реформи мали б поліпшити ситуацію та збільшити ефективність соціальних витрат у перспективі. Запропонована стратегія мала на меті скоротити неперіоритетні витрати та збільшити ресурси, що виділяються на першочергові завдання.

На думку аналітиків СБ, на початку 1990-х років пенсійна система України страждала на серйозні недоліки та вади. Перш за все, вони вказали на те, що пенсії в країні починають виплачувати не тоді, коли літні люди облишають працювати, а автоматично, із настанням пенсійного віку. Отже, майже чверть із 11 млн отримувачів пенсій за віком продовжують працювати та отримувати і пенсію, і заробітну плату. Чверть непрацездатних пенсіонерів також можуть влаштуватися на роботу, адже пенсія їм призначалася довічно, і багато з тих, кого було визнано непрацездатним на момент призначення пенсії, одужували і поверталися до роботи. Тому, на думку аналітиків, скорочення деяких видів виплат окремим категоріям пенсіонерів (наприклад, шахтарям, які мали право на пенсії після 20 (для чоловіків) чи 25 років (для жінок) трудового стажу, тобто до настання пенсійного віку) не призвело б до суттєвого зниження їхнього життєвого рівня.

Аналітики Світового банку також рекомендували такий варіант скорочення пенсійних витрат, як скасування допомоги тим, кому вона не була вкрай необхідна, хто в змозі впоратися без субсидій. Кілька заходів, ужитих у комплексі, на їхню думку, привели б до істотного скорочення витрат, не заторкуючи найуразливіші верстви населення. Серед цих заходів, зокрема, пропонувалося 1) підняття віку виходу на пенсію до 65 років для чоловіків і 62 для жінок. Очікувана тривалість життя чоловіків, які досягли 60 років, за прогнозами 1994 року, становила 72,4 роки, а жінок, що досягли цього ж віку — 79,5 років, а отже, більш ранній вихід жінок на пенсію нічим не виправданій. Пенсійний вік можна було б поступово підвищувати на один рік що-

року впродовж наступних двох—п'яти років для чоловіків і на один рік щороку впродовж наступних семи—десяти років для жінок. За прогнозами, до 2000 року сума виплат пенсій скоротилася б на 20%, порівняно із тим обсягом, що мав би бути, якщо не вдається до цих заходів, і який становить 3,8% ВВП [Україна, 1994: с. 17]; 2) скорочення на 25% виплат пенсіонерам за віком та непрацездатністю, які продовжують працювати, що заощадило б до 19% загальних витрат на пенсії; 3) скасування можливості дострокового виходу на пенсію, заощадивши таким чином до 5% загальних витрат тощо.

Загалом Світовий банк пропонував кілька варіантів, які міг би обрати український уряд для суттєвих скорочень пенсійних витрат та надійного захисту найуразливіших верств населення, зокрема, за рахунок скорочення пільг та допомог для працюючої частки населення, субсидій на продукти харчування та комунальні послуги, оскільки допомога для всього населення у 1992 році становила чверть усіх витрат на соціальне забезпечення у країні. Із цих витрат 41% припадав на грошову допомогу родинам із дітьми, 27% — на відпустки за хворобою та тимчасовою непрацездатністю, 11% — на непрацездатних, 8% — на пільги на відпочинок, 6% — на догляд за дитиною, 7% — інші пільги. Фонд соціального забезпечення виплачував найбільшу частку — 42,5% пільг усього населення, 40% — державні та місцеві ресурси, 17,5% — Пенсійний фонд [Україна, 1994: с. 110].

Проте, попри всі свої рекомендації та поради, експерти Світового банку дійшли висновку, що врешті-решт “підвищення пенсійного віку, зокрема, не дасть негайної економії, оскільки його доведеться розтягти на кілька років. Можливо, неправильно було б також скасувати деякі виплати тим, хто продовжує працювати, або тим, хто пішов на пенсію достроково. Уряд України розгляне ці варіанти, але *навряд чи* (курс. мій. — *О.І.*) він негайно підніме пенсійний вік” [Україна, 1994: с. 17]. На превеликий жаль, уряд України саме так і зробив — він розглядав запропоновані заходи і варіанти розв'язання соціальних проблем майже 20 років... Якби він зробив це завчасно, сьогодні вже ніхто не згадував би про важкий перехідний період, а пенсійну систему було б реформовано й оптимізовано.

Загалом система пільг, чинна у середині 1992 року, пропонувала понад 60 грошових допомог та пільг, більшість з яких практично не відрізнялася одна від одної. Було 12 різновидів грошових компенсацій малозабезпеченим та незахищеним родинам, серед яких окремі виплати на дитяче харчування, одяг, інші товари для дітей. А також право на різні допомоги залежно від кількості дітей, їхнього віку, віку матері, родинного доходу, відсутності батька, повноти сім'ї, сирітства тощо.

Аналітики Світового банку також рекомендували переглянути принципи, якими керувалися країни колишнього Радянського Союзу та інші країни Східної Європи у визначенні реальної межі бідності, нижче за яку люди не може опускатися. Вони вказували на нагальну потребу в розвитку методологічної та статистичної бази для визначення тих груп населення, чій доходи повинна захищати держава. Зокрема, споживчий кошук, який використовується для вимірювання постійно зростаючого рівня цін, розрахований на споживання міського населення із середнім рівнем доходів. Але у цій ситуації потрібні інші стандарти, наприклад, окремі для сільських робіт-

ників та осіб із низькими доходами, і уряд має постійно контролювати та переглядати свою соціальну політику згідно із потребами населення. Також всі допомоги для осіб, які не є малозабезпеченими, мають надаватися лише у випадках, коли це дозволяють ресурси. Варто було б за умов спаду виробництва мінімізувати наявні ресурси, чітко розрізняти межу бідності та підтримку прийнятного рівня добробуту, оскільки бездіяльність та відсутність чіткої програми захисту з боку держави здатна призвести до того, що велика частка людей, особливо самотні особи похилого віку, що мешкають у сільській місцевості, а також діти, що мають одного з батьків, приречені опинитися за межею бідності. Право на допомогу згідно із демографічними показниками було б простіше регулювати, аніж право на допомогу, ґрунтоване на розмірі доходу. Відповідно, пільги мали б призначатися на підставі демографічних характеристик. Наразі заощадження від змін цієї програми становили б щонайменше 25% загальних витрат на допомогу.

Також варте уваги скасування непотрібних пільг на кшталт спеціальних пільг військовослужбовцям, забезпечення автомобілями, телефонами ветеранів, надання безкоштовних путівок тощо. З огляду на критичний стан економіки держава мала б виплачувати лише ті допомоги, які необхідні для фізичного існування людей. Скасування означених пільг дозволило б зекономити вже у перший рік близько 5,5% загального бюджету на допомоги. Із розв'язанням цієї проблеми відповідно скоротилися б витрати на допомоги, пов'язані із чорнобильською катастрофою, які набули в Україні неабиякої гостроти на початку 1990-х років.

Висновки

Проведений аналіз показав, що в Російській імперії (і в Україні, яка входила до її складу, зокрема), окреслилися певні позитивні наслідки впорядкування системи пенсійного забезпечення та соціального захисту. На початок ХХ століття вона охоплювала не лише суспільну верхівку та чиновництво, увагу до себе відчували і представники робітничого класу та інтелігенції. Більшовицька влада реформувала (чи деформувала?) систему, з одного боку, трансформувавши, вдосконаливши певним чином та пристосувавши під себе систему соціального піклування та допомоги, а з іншого — відмовилась від позитивів минулої системи, зосередивши увагу на підтримці та забезпеченні власних кадрів, прикриваючись гучними гаслами турботи про народ. Неврегульованість питання пенсійного забезпечення призвела до того, що впродовж п'ятдесяти років радянської влади половина економічно активного населення України була виключена з державної пенсійної системи. Селянство отримало легітимне право на підтримку з боку держави лише 1964 року. Водночас профспілки за радянських часів перетворилися на частину державного апарату. В країні існували певні категорії осіб, які взагалі не мали жодної фінансової допомоги та підтримки з боку держави, зазнаючи натомість утисків та переслідувань. За сто років (на початок ХХІ століття) переважна більшість населення опинилася на межі бідності та фізичного виживання. Проте подальші спроби упорядкування соціальної сфери не призвели до суттєвого поліпшення життя пересічних пенсіонерів, залишаючись

радше на рівні теоретичного дискурсу. Зокрема, жоден уряд за 20 років незалежності України так і не наважився на радикальне реформування пенсійної системи, натомість у такій олігархічній державі, як Україна, соціальний захист перетворився на інструмент забезпечення базового рівня соціально-економічної захищеності населення задля запобігання протестним рухам, активним соціальним діям, страйкам заради підвищення рівня життя, подолання бідності тощо. Певні спроби реформування пенсійної системи було зроблено у другій декаді ХХІ століття — лише у формі підвищення пенсійного віку, однак події 2013–2014 років переорієнтували напрям соціальної політики країни та її уряду. Але це вже тема іншого дослідження.

Джерела

Бех М. “Пенсійна” молодість [Електронний ресурс] / Марина Бех // Україна молода. — 2009. — 10 квіт. — Режим доступу : <http://www.umoloda.kiev.ua/number/1387/188/48902/>.

Більше 50 тисяч українців вимушено покинули свої домівки — ООН [Електронний ресурс]. — Українська правда. Життя. — 2014. — 27 черв. — Режим доступу : <http://www.life.pravda.com.ua/society/2014/06/27/173431/>.

Ващенко Г. Педагогічна наука в СРСР. Яничар Макаренко — найбільший советський педагог / Г. Ващенко // Рідна школа. — 1999. — № 4. — С. 70–80.

Назаров М. Россия накануне революции и Февраль 1917 года / М. Назаров // Наш современник. — 2004. — № 2.

Народне господарство Української РСР у 1970 році : стат. щорічник. — К. : ЦСУ УРСР, 1971. — 388 с.

Народне господарство Української РСР у 1990 році. — К. : Техніка, 1991. — 170 с.

Попович Г.М. Соціальна робота в Україні і за рубежом : навч.-метод. посіб. / Попович Г.М. — Ужгород : Гражда, 2000. — 143 с.

Романов Б. Уровень жизни в 1913 году: сравнение с СССР и современной РФ [Электронний ресурс] / Борис Романов // Эхо Москвы. — 2012. — 12 сент. — Режим доступу : <http://echo.msk.ru/blog/fedor/929486-echo/>.

Рохлин А. Собесы, профсоюзы и инвалиды труда / А. Рохлин // Вестник социального обеспечения. — 1922. — № 1–3. — С. 10–14.

Теорія права соціального забезпечення : навч. посіб. / Сташків Б.І. — К. : Знання, 2005. — 405 с. — (Вища освіта ХХІ століття).

Україна. Соціальна сфера у перехідний період. Аналіз Світового банку. — К. : Основи, 1994. — 248 с.

Шаповал Ю. Гітлер, Сталін і Україна: безжальні стратегії [Електронний ресурс] / Юрій Шаповал // Історична правда. — 2013. — 9 трав. — Режим доступу : <http://www.istpravda.com.ua/articles/2013/05/9/123358/>.