

О.А. Мельничук

ЗАРОДЖЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ПЕНСІЙ НАПРИКІНЦІ XIX – ПОЧАТКУ XX СТ.

Система державного пенсійного забезпечення бере свій початок з кінця XIX ст. Саме в цей час окремі країни, запозичивши в Німеччини досвід формування системи соціального захисту на страхових принципах, використали його в подальшому для забезпечення найманих працівників у разі настання старості чи постійної втрати працездатності через інвалідність.

Проблема запровадження системи державних пенсій у світовій практиці не знайшла належного висвітлення в науковій літературі. Виняток складають праці Н. Вигдорчика [1], В. Яроцького [2] та збірник, в якому подано порівняльний аналіз законодавства зарубіжних країн у сфері соціального страхування [3].

Метою статті є висвітлення початків зародження у світовій практиці системидержавного пенсійного забезпечення на принципах соціального страхування наприкінці XIX – початку XX ст.

На початок XX ст. система державних пенсій функціонувала лише в чотирьох країнах: Данії, Новій Зеландії, Англії та Австралії. При цьому в двох останніх вона була запроваджена лише в 1908 р. В основному новосформована система забезпечувала застрахованих осіб у разі настання старості. І лише в Австралії була зроблена спроба поширити її на інвалідність, викликану нещасним випадком на виробництві.

Першою країною, що запровадила нову систему була Данія. Тут пенсійна практика була розвинута на базі інституту опіки над бідними. Невелика культурна країна, що майже не постраждала від впливу пауперизму, ще набагато раніше організувала системну допомогу особам, які впадали у бідність. Якраз через інститут державних пенсій ця допомога

набула системного характеру, забезпечивши її правове регулювання, однак, не позбавившись повністю від філантропічних тенденцій.

Датський закон від 9 квітня 1891 р. поширював свою дію на всіх громадян, незалежно від соціального стану чи професійної приналежності. Предметом страхування була старість (досягнення 60-річного віку), що супроводжувалася неможливістю здобути необхідні засоби для існування. Особи, які продовжували працювати, або мали інші джерела фінансування, не підлягали під дію закону. Основними умовами для одержання пенсій були: відсутність судових заборон; втрата доходу з незалежних від заявника підстав; проживання на території Данії не менше останніх 10-ти років; не користування допомогою благодійних організацій упродовж останніх 5-ти років. Головним недоліком датського закону була відсутність чіткої регламентації розмірів пенсій. Такі розміри визначалися відповідними органами залежно від індивідуальних потреб прохача. Головною вимогою при цьому було те, щоб розмір пенсії був достатнім для утримання пенсіонера та членів його сім'ї. Така невизначеність положень закону давала привід для чисельних скарг на свавілля та необ'єктивність. Звісно, що в невеликих общинах, де мешканці добре знали один одного було дуже складно приховати дохід чи симулювати потребу в призначенні пенсії. Однак, у великих містах, чи в столиці, де проживала 1/5 усіх мешканців надзвичайно складно було визначити ступінь потреби пенсіонера чи розмірів призначуваної пенсії [1, с.283-284].

Матеріальні засоби для виплати пенсій надходили із двох джерел: із бюджету органів місцевого самоврядування та державного бюджету. Упродовж року органи самоврядування виплачували пенсії із власного фонду, а наприкінці року державне казначейство компенсувало половину витрат. Спочатку така компенсація була обмежена визначеним максимумом – 2 млн. крон на рік, згодом його довелося суттєво збільшити. Жодних внесків застраховані не сплачували, як і власне не існувало будь-яких спеціальних податків для покриття витрат для виплати пенсій. Сплата внесків до

державного та місцевих бюджетів вже гарантувала право на призначення пенсій.

Пенсійний закон втілювався в життя органами місцевого самоврядування. Всі бажачі отримати пенсію зверталися в правління общини за місцем постійного проживання. Спочатку заявник мав чесно відповісти на запитання, запропонованої йому анкети. Згодом відповідні органи перевіряли достовірність внесених даних. При відсутності порушень правління общини призначало розмір пенсії відповідно до потреб прохача. Останній міг оскаржити рішення правління общини до адміністративної влади округу. Найвищою інстанцією для розгляду усіх скарг було міністерство внутрішніх справ [1, с.285].

В перший рік дії закону (1892 р.) пенсійним законодавством були охоплені 43 826 осіб. До 1906 року кількість пенсіонерів зросла на 57 % і склала 68 831 особу. Середній розмір пенсії за цей час зріс від 82,63 крони до 152,39 крон. Таким чином упродовж 15 років розмір пенсії було збільшено майже удвоє і на початок ХХ ст. він перевищував обсяг виплат за загальнодержавним страхуванням у Німеччині. Пропорційно збільшилися і витрати держави на виплату пенсій із 2 557 961 до 3 826 072 крони. Щоправда в перші роки дії закону були дещо зменшені обсяги витрат на суспільну опіку бідних, однак у наступні роки вони поступово зростали, однак не в такому темпі як пенсійні витрати. Разом з тим, на початок ХХ ст. бюджет суспільної опіки використовував втриє більше общинних доходів, ніж пенсії для престарілих. Намагаючись реформувати діючий закон було запропоновано чітко визначити розмір пенсій: 360 крон для мешканців столиці, 300 крон для мешканців провінційних міст, 240 крон для сільських мешканців. Крім того, спеціальною парламентською комісією було запропоновано поширити систему пенсій на всі випадки інвалідності [3, с.23].

1 листопада 1898 р. закон про пенсії для престарілих був прийнятий парламентом Нової Зеландії. На відміну від датського закону нормативний

акт був позбавлений будь-якого впливу філантропії. Це можна було зрозуміти, прочитавши преамбулу до нього, в якій зазначалося: «Так, як вимагає справедливість, щоб правоздатні громадяни, які в кращі роки свого життя підтримували колонію сплатою податків і сприяли її розквіту своєю працею і своїми здібностями, могли отримати від колонії пенсію по старості, то парламент постановляє...». Основними принципами новозеландського закону, так само як і датського, були загальність та безоплатність. Тобто закон поширював свою дію на всіх громадян держави. В той же час законом було передбачено ряд умов відносно майнового становища прохача на момент призначення пенсії та морального характеру. Безкоштовність пенсій звільняла громадян від будь-яких додаткових внесків [1, с.286].

За новозеландським законом пенсія призначалася по досягненню 65-ти річного віку. Головними умовами її призначення були: проживання на території колонії не менше 25-ти останніх років; протягом останніх 12 років особа мала бути засудженою за злочини, що передбачали тюремне ув'язнення та позбавлення прав не більше 4-х разів; упродовжостанніх 25-ти роківтюремнеув'язнення мало складатисумарно не більше 5-ти років; упродовжостанніх 12-ти років один ізподружжя не мігбез поважних причин покинутиіншого, чидітей до 14 років на термін більше 6-ти місяців; упродовж останніх 5-ти років особа мала вести тверезий та моральний образ життя.

Якщо претендент на отримання пенсії відповідав усім встановленим критеріям, то він мав право на щорічну пенсію у розмірі 26 фунтів стерлінгів. Якщо ж він мав будь-який дохід, що перевищував 37 фунтів стерлінгів на рік, то за кожен фунт доходу вище цієї норми пенсія зменшувалася на 1 фунт. Таким чином загалом сума доходу та пенсія не повинні були переважати 60 фунтів. При наявності майна чи капіталу за кожні 10 фунтів вартості майна розмір пенсії зменшувався на 1 фунт. Таким чином при наявності майна вартістю понад 260 фунтів особа втрачала право на пенсію [2, с.526].

Реалізація положень закону покладалася на представників місцевої адміністрації (окружних реєстраторів) та мирових суддів. Регістратори збирали всі дані для вирішення питання про призначення пенсії, а рішення приймалося мировим суддею в присутності прохача. Якщо у 1899 р. пенсія була призначена 7 443 особам, то в 1906 – 12 582. В середньому на тисячу населення припадало 14 пенсіонерів. Із загальної кількості пенсіонерів, що отримували пенсію, її повний розмір було передбачено для 82% осіб. Варто відзначити незначні витрати на управління в системі державних пенсій, що склалися на 1906 р. лише 1,67% загального бюджету (для порівняння – в Німеччині організаційні витрати склалися 8,6%). Ефективність новозеландського закону полягала в ширшому охопленні пенсіонерів та виплаті більшого розміру пенсії. Зокрема у Новій Зеландії пенсії отримували у 5 разів більше престарілих, при цьому розмір пенсії теж був у 2 рази вищим [4, с.30].

Новозеландський закон про пенсії слугував зразком для такого ж закону, прийнятого у 1908 р. в Англії. Однак такий закон не включав забезпечення у разі інвалідності, а пенсійний вік складав 70 років. Для призначення пенсії визначалися конкретні вимоги щодо тривалості проживання в країні, неосудності та моральної поведінки. Окрім того в англійському законі чітко визначалося, що претендент на пенсію не повинен був упродовж останніх трьох років користуватися благодійною допомогою. В Англії на той час дотримувалися думки, що бідність є обставиною, що ганьбить особу, а користування нею благодійною допомогою трактувалося як аморальна поведінка.

Розміри пенсій були поставлені в залежність від доходів пенсіонера. Так, на максимальну пенсію могли претендувати особи, дохід яких не перевищував 21 фунт стерлінгів і складав 13 фунтів стерлінгів на рік. При річному доході більше 31 фунта стерлінгів, особа втрачала право на призначення пенсії. Передбачалося, що із 1 286 264 осіб, старших за 70 років,

через встановлені обмеження, право на пенсію отримують 395 931 особа, на забезпечення яких буде витрачено 6 273 000 фунтів стерлінгів [1, с.289].

В Австралії (Австралійських Сполучених штатах) пенсійний закон був прийнятий 10 червня 1908 р. У порівнянні з іншими країнами Австралія пішла далі, поширивши систему пенсій не лише на старість, але й на інвалідність, в тому числі виробничий травматизм.

Виплата пенсії за віком передбачалася для чоловіків при досягненні 65 років та для жінок, при досягненні 60 років. У разі хвороби, що супроводжувалася тривалою непрацездатністю, пенсійний вік знижувався до 60 років. Пенсія з інвалідності виплачувалася особам із 16 років, які втратили працездатність внаслідок нещасного випадку чи по хворобі. Капітал, що виключав право на пенсію визначався сумою річного прибутку в 310 фунтів стерлінгів. Пенсія з інвалідності виплачувалася за умови, що особа сама не нанесла шкоди своєму здоров'ю і при цьому вона не отримала винагороди від підприємця чи общини[3, с.25].

Розмір пенсії становив 26 фунтів стерлінгів на рік. При цьому сума доходів і пенсії повинна була не перевищувати 52 фунти стерлінгів. Наявність капіталу в 50 фунтів не була перешкодою для отримання повної пенсії. За кожні 10 фунтів капіталу понад цієї норми із пенсії вираховувався один фунт. При капіталі в 310 фунтів право на пенсію припинялося. Якщо пенсіонер мав будинок, в якому жив сам, то він не вважався капіталом, що зменшує пенсію[1, с.290].

Отже, на початок ХХ ст. система державних пенсій практикувалася лише в окремих країнах світу. У нормативних актах були визначені чіткі вимоги до осіб, які претендували на їх отримання. Практика засвідчує, що лише незначний відсоток застрахованих осіб могли скористатися наданим їм правом.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Вигдорчик Н.А. Социальное страхование. Систематическое изложение истории, организации и практики всех форм социального страхования / Н.А.Вигдорчик. – СПб.: Практическая медицина, 1912. – 295 с.

2. Яроцкий В. Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей / В.Яроцкий. – СПб.:«Труд», 1895. – Т.1. – С.1-496; Т.2. – С. 497-1115.
3. Законодательство о труде в зарубежных странах. Выпуск третий. Социальное страхование / Под ред. А.М. Стопани. – М.:Вопросы труда, 1927. – 180 с.
4. Вегнеръ А. Ю. Пенсії престарѣлымъ или страхование на случай старости?. – Харьков, 1907. – 324 с.