



ФІНАНСИ ТА БАНКІВСЬКА СПРАВА

УДК 336.5.01:331.25

ЧУГУНОВ Ігор, д. е. н., професор, завідувач кафедри фінансів КНТЕУ;
НАСІБОВА Ольга, к. е. н., доцент кафедри фінансів і кредиту Харківського інституту фінансів КНТЕУ

ЕВОЛЮЦІЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Розкрито передумови виникнення фінансового механізму пенсійного забезпечення населення. Визначено особливості становлення системи фінансового регулювання пенсійного захисту громадян. Здійснено аналіз фінансування державних видатків на пенсійні виплати в середині XIX та на початку XX ст. Виявлено основні чинники впливу на рівень пенсійного забезпечення населення та розвиток основ функціонування фінансового механізму пенсійної системи.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, державні видатки, пенсійний захист громадян, фінансовий механізм, пенсійні виплати, фінансове регулювання, пенсійні каси страхового типу.

Чугунов И., Насибова О. Эволюция финансового механизма пенсионного обеспечения. Раскрыты предпосылки возникновения финансового механизма пенсионного обеспечения населения. Определены особенности становления системы финансового регулирования пенсионной защиты граждан. Осуществлен анализ финансирования государственных расходов на пенсионные выплаты в середине XIX и в начале XX ст. Определены основные факторы влияния на уровень пенсионного обеспечения населения и развитие основ функционирования финансового механизма пенсионной системы.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, государственные расходы, пенсионная защита граждан, финансовый механизм, пенсионные выплаты, финансовое регулирование, пенсионные кассы страхового типа.

Постановка проблеми. Еволюція суспільного розвитку та фінансових відносин привели до виокремлення пенсійного захисту населення у вагомому фінансову складову, що стало одним із дієвих інструментів стимулювання людського капіталу. З метою визначення економічної сутності функціонування системи пенсійного забезпечення в умовах інституційних перетворень та напрямів подальшого розвитку пенсійних відносин доцільним є розкриття особливостей становлення фінансового механізму пенсійної системи. Підвищення якісного

© Чугунов І., Насібова О., 2016

80

 ISSN 1727-9313. ВІСНИК КНТЕУ. 2016. № 1

рівня пенсійного захисту населення має супроводжуватися дієвими змінами у фінансовій політиці країни, удосконаленням механізмів державного управління соціально-економічного розвитку суспільства. Питання належного пенсійного забезпечення як вагому соціальну складову необхідно вирішувати з використанням сукупності фінансових інструментів, виходячи з макроекономічних та демографічних тенденцій. Наразі необхідним є поглиблення теоретичних засад фінансового забезпечення пенсійної системи з урахуванням відповідного історичного досвіду, що надасть можливість посилити вплив фінансового регулювання на соціальний розвиток у країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вагомих наукових досліджень розвитку фінансового механізму пенсійного забезпечення слід відзначити праці таких вчених, як: Л. Баранник, І. Дурова [1], Б. Зайчук, В. Криклій [2], Е. Лібанова, Б. Надточія, А. Скоробагатько [3], О. Ткач [4], В. Толуб'як [5], Н. Тютюнов [6], Л. Якімова [7] та ін.

Метою статті є розкриття особливостей становлення фінансового механізму системи пенсійного забезпечення населення.

Матеріали та методи. У науковій статті застосовано сукупність методів і підходів, що дало змогу реалізувати концептуальну єдність дослідження. Діалектичний, історичний та структурний методи використано для розкриття передумов виникнення та особливостей становлення системи фінансового забезпечення пенсійного захисту громадян; методи аналізу, синтезу, факторний – для визначення напрямів розвитку механізмів фінансування пенсійних виплат.

Результати дослідження. Система пенсійного забезпечення як складова соціального захисту населення зародилась досить давно. З найдавніших часів існувала необхідність підтримки непрацездатних членів суспільства, яка мала прояви благодійництва і ґрунтувалась на релігії. Перші елементи такої підтримки з'являються у період рабовласницької формації, яка характеризується диктатурою рабовласників над рабами, які вважались засобом виробництва, тому ніякої допомоги у старості або при хворобі чи каліцтві вони не отримували і представляли цінність лише будучи працездатними. Старість або втрата працездатності були причиною втрати рабом джерел до існування і подальше його життя залежало виключно від господаря. Тільки вільні громадяни мали право на забезпечення у похилому віці, але це залежало від їх майнового стану та статусу у суспільстві.

Уже у Римській імперії для легіонерів передбачалася можливість забезпечення їх старості – за рахунок переданого у володіння кожному легіонеру наділу захопленої у результаті воєн землі, для інших верств населення діяв закон, що зобов'язував дітей піклуватися про літніх батьків. Крім того, вільні бідні громадяни завдяки благодійництву мали можливість безкоштовно харчуватись та відвідувати громадські лазні.

До першого законодавчого закріплення пенсійних виплат можна віднести статтю 193 Судебника Івана IV 1589 р., в якій визначалося

майнове становище бездітних вдів. Жінка, втративши чоловіка, мала право на отримання його приданого, а також особливого виду утримання – "політне" по дві гривні на рік. Такий вид соціального забезпечення нагадує пенсію в разі втрати годувальника.

На українських землях зародження пенсійного забезпечення відбувалося в умовах феодального суспільства у XVII–XVIII ст., коли Українсько-козацька держава входила до складу Російської та Австрійської імперій. Доцільно розглянути питання формування пенсійного забезпечення шляхом дослідження пенсійних відносин, які започатковувались у Російській державі того часу. Чиновники та військові були першими серед усіх категорій населення, які користувались різними формами соціальної підтримки, в тому числі пенсійним забезпеченням з боку держави.

Завдяки указам Олексія Михайловича (травень 1661 р. та червень 1663 р.) здійснювалось державне соціальне забезпечення військово-службовців залежно від ратних заслуг та станової належності. Поранених у битвах працевлаштовували на різні адміністративні посади за умови, що стан їх здоров'я дозволяв виконувати нові службові обов'язки. За поранення у битвах дворянам і боярським дітям дарували земельні маєтки: за тяжкі поранення отримували 50 десятин, а за легкі – 25 десятин. Земельні ділянки у 25 десятин дарували солдатам, стрільцям, драгунам, козакам. Крім того, військовослужбовці, маючи дуже тяжкі поранення, отримували довічне грошове утримання (жалування). Розвиненість громадської і приватної благодійності при монастирях і військових богадільнях забезпечувало утримання воїнів (безземельних дворян та найнижчих чинів), які були не в змозі обходитися без сторонньої допомоги.

Таким чином, прообрази пенсійного забезпечення об'єднували в собі грошову форму і натуральну у вигляді надання земельних ділянок, притулків у старості, богадільень тощо. Найбільшого розповсюдження тоді набуло "помісне" забезпечення з одночасним годуванням. Існувала добродійність, опіка, державне піклування за бідними, взаємодопомога.

У нормативному документі 1649 р., який фахівці називають Кодексом феодального права Росії – "Соборное Уложение" – закріплювалось право на прожиток або частину маєтку, що виділялася після смерті власника на утримання вдови, дітей і старих батьків залежно від причин смерті годувальника (на війні, державній службі тощо). Згідно з главою 16 "Про помісні землі", статей 30–32 Уложення, якщо годувальник був убитий у битві, то жінці належало 20 четвертин на прожиток, а дочкам – 10 четвертин зі "100 четвертин складу", якщо годувальник помирає на службі у полку, жінки отримували 15 четвертин, а дочки – 7 четвертин. У випадку смерті вдома, поза службу, жінки мали право на 10 четвертин, а дочки – на 5 четвертин [8]. Отже, здійснювався соціальний захист окремих верств населення, а розмір

допомоги залежав від ступеня втрати працездатності та виду війська, де проходила служба, тобто диференціювався.

За часів правління Петра I поступово вдосконалювалось регулювання пенсійного забезпечення, грошова форма пенсійних виплат набула широкого застосування й мала по суті стимулюючий характер для сумлінної служби. Право на отримання пенсійної виплати розповсюджувалось на військових, а згодом поширилось на ремісників та службовців, які працювали на флоті. Відповідно до Морського статуту, затвердженого царським указом від 17 січня 1720 р., морським офіцерам, які залишили службу за станом здоров'я або за вислугою років, могла бути призначена премія по старості (довічне утримання). У випадку смерті офіцера його вдові чи сиротам також передбачалось утримання, що було обов'язковим до виплати для всіх утриманців або членів родини, які мали дохід, менший за той, що приносив загиблий годувальник. Так, вдові, якій було більше 40 років, виплачувалась 1/8 частина річного жалування чоловіка, таку ж пенсію довічно отримувала вдова молодше цього віку, але хвора. Сини до десятирічного, а дочки до п'ятнадцятирічного віку отримували 1/12 частину річного жалування батька. Слід зазначити, що джерелом фінансування пенсійних виплат була державна казна. Кріпосних рекрутів, які відслужили 25 років, повертали на батьківщину і обов'язок допомагати ветерану на себе брав пан. Військових інвалідів повинні були доглядати монастирі. Норми Морського статуту про пенсії діяли близько 107 років, а у 1728 р. указом Петра II розповсюдились на вдів та сиріт вбитих офіцерів-іноземців, які несли службу у сухопутних військах.

Вважалося, що створене пенсійне забезпечення саме у цей історичний період є одним із перших передових досвідів у всій Європі.

У 1758 р. відбувся ще один крок у формуванні пенсійної справи, який зробила імператриця Єлизавета Петрівна – за зразком Морського статуту було затверджено "Положення про пенсійне забезпечення військовослужбовців сухопутних військ". Особливу увагу приділялось військовослужбовцям, які служили у піхотних, кавалерійських, артилерійських та інженерних полках і звільнялись у відставку з причин поранення, каліцтва та погіршення здоров'я. Натомість генералам, які мали у власності маєток у більше 100 душ, штаб-офіцерам – понад 50 душ, обер-офіцерам – більше 25 душ і вдовам та сиротам іноземців, які прослужили менше п'яти років, пенсія не виплачувалась [1].

Шляхом законодавчих нововведень Катерини II у 1764–1765 рр. відбулось розповсюдження пенсійного забезпечення на цивільних урядовців, що залишили службу, за вислугу років, а також вперше було започатковано формування спеціальних пенсійних капіталів, з яких на пенсійні виплати направлялися тільки відсотки. Умовою настання права на отримання пенсії морським офіцерам у розмірі половини жалування залежно від чину був 32-річний строк служби або здій-

снення 16 воєнних походів [6]. Військових інвалідів відправляли вже не у монастирі, а у визначені міста і надавали пенсії по особливих окладах, на що кожен рік асигнувалось 80 тис. руб. Решта населення – сироти, люди похилого віку, каліки, а також ті, хто не належав до державних службовців – отримували матеріальне забезпечення не з державної казни, а за допомогою милостині та благодійності або утримувались сім'єю.

Поступово закладались основи державної системи пенсійного забезпечення, змінювались погляди на внутрішній зміст, суть пенсії, яка з добродійності, опіки, милостині перетворюється на регулярну, системну грошову виплату. Створюється та удосконалюється нормативно-правова база пенсійного забезпечення для регулювання пенсійних відносин у суспільстві.

Подальше формування пенсійного забезпечення, яке стосувалось лише державних службовців та осіб, звільнених з військової служби, відбувалось у період правління царя Павла I і здійснювалось у двох напрямках: детальна регламентація пенсійного законодавства; збільшення частки грошових пенсійних виплат з державної казни. Наприклад, за указом від 18 грудня 1797 р. загальна сума пенсії сухопутних офіцерів була збільшена до 360 тис. руб на рік, а для морських – до 75 тис. руб на рік.

У часи правління Олександра I був утворений комітет, до складу якого увійшли міністри фінансів, юстиції, внутрішніх справ, для об'єднання всіх діючих пенсійних положень і розробки загального Пенсійного статуту, затвердженого 6 грудня 1827 р. імператором Миколою I. "Статут про пенсії та одноразові допомоги" вважається одним із важливих нормативних положень, яке регулювало пенсійні відносини тогочасної системи пенсійного забезпечення. Завдяки цьому документу, який набув чинності 1 січня 1828 р., відбулось упорядкування пенсійного забезпечення чиновників і їх сімей "як нагорода за працю на службі" [9], а також підвищилися гарантії захисту пенсійного права осіб, які гідно служили державі. У статуті про пенсії, який складався з трьох частин ("Правил для призначення пенсій і допомог", "Про пенсії і допомоги удовам і дітям класних чиновників", "Про впровадження пенсій і допомог"), визначалися організаційно-правові та соціально-економічні правила надання пенсійних виплат та допомог з Державного казначейства окремим категоріям населення. До складу сум, з яких виплачувалися пенсії та допомоги, було віднесено всі пенсійні капітали, сформовані до цього часу, крім пенсійних капіталів навчальних закладів. Збори, які встановлювались для формування пенсійних капіталів, направлялись до Державного казначейства і відносились до загальних державних доходів.

Право на отримання повної пенсії обумовлювалось проходженням служби тривалістю 35 років. Відлік здійснювався, починаючи

з сімнадцяти років, незалежно від того, що вік початку служби міг бути і меншим. Час служби в період війни та походах враховувався як один рік за два.

Розмір пенсії воєнним визначався залежно від чина, а тим військовим, які отримували, крім жалування, "столові" кошти, визначався як і цивільним службовцям, залежно від розряду, до якого належала та чи інша посада, яку обіймав чиновник. Усього існувало дев'ять розрядів посадового окладу для визначення пенсійних виплат. Наприклад, чиновник першого розряду (сенатор) мав оклад 4 тис. руб., другого (громадський губернатор, управлінець державним банком, директор департаменту тощо) – 3 тис. руб., третього розряду першого ступеня (поліцмейстер у столицях, помічник поштових директорів у столицях, віце-губернатор тощо) – 2 тис. руб., а другого ступеня (начальник відділу у міністерствах, губернський прокурор тощо) – 1.5 тис. руб., дев'ятого розряду (секретар уїзних і земських судів, начальник реєстратури і архіву тощо) – 300 руб. Генерал-лейтенант отримував пенсію як чиновник першого розряду, генерал-майор – другого розряду, полковник – першого ступеня третього розряду, підполковник – четвертого розряду, майор – п'ятого розряду. У випадку отримання чиновником жалування меншого ніж визначено згідно з розрядами, пенсія виплачувалась у розмірі отриманого жалування на службі, але не менше 100 руб., тобто це нагадує встановлення мінімального розміру пенсійної виплати.

Слід зазначити, що розмір пенсії чиновників залежав від строку служби: від 30 до 35 років – пенсія становила $\frac{2}{3}$ посадового окладу, від 20 до 30 років – $\frac{1}{3}$ посадового окладу. Якщо була встановлена втрата працездатності чиновника з причин хвороби, то пенсії у розмірі $\frac{1}{3}$ посадового окладу отримували службовці зі стажем від 10 до 20 років, $\frac{2}{3}$ посадового окладу – від 20 до 30 років, а у розмірі повного окладу – маючи 30 років стажу. Також був перелік хвороб, за якими право на отримання пенсії згідно із загальними правилами виникало за проходження служби меншою тривалістю, тобто з'являються пільгові пенсії. Для чиновників, які знову вступали на державну службу, виплата пенсії припинялася.

Згідно зі статутом про пенсії вдови отримували 50 % пенсії, на яку мали право їх чоловіки, а сироти – $\frac{1}{6}$ кожний, тобто вдова з трьома і більше дітьми мала право на отримання повної пенсії. Малолітні діти, які залишились після смерті чиновника без матері, отримувати $\frac{1}{4}$ пенсії, на яку мав права їх батько, тобто четверо і більше дітей отримували повну пенсію. Обмеження виплати пенсії дітям встановлювалось залежно від віку: хлопчики мали право на пенсію до 18 років, дівчата – до 21 року.

Для отримання пенсійного забезпечення необхідно було подати документи, які свідчать про настання права на пенсію, знаходячись

у країні не менш одного року з дня видання статуту про пенсії, або двох років, якщо громадянин знаходився за кордоном.

Крім загального "Статуту про пенсії та одноразові допомоги", який весь час доповнювався новими законодавчими актами і проіснував до кінця 1852 р., діяли статuti про пенсії по гірському, навчальному, вченому й іншим відомствам, враховуючи специфіку служби чиновників: становище у ієрархії влади, малонаселеність, віддаленість місцевостей, загальні умови побуту і служби тощо. Пізніше було відмінено виплату пенсій, якщо строк служби становив менше двадцяти років, а основні положення загального статуту про пенсії залишалися чинними до 1912 р.

Одним із органів управління системою пенсійного забезпечення на початку ХІХ ст. був Генеральний штаб (створений у 1815 р., у 1832 р. скасований, а у 1865 р. відновив роботу), у складі якого функціонував пенсійний відділ з питань пенсійних виплат та пільг. Організаційна структура пенсійного відділу включала дві частини: пенсійну і емеритальну, кожна з яких мала два відділення.

Збільшення обсягу фінансових ресурсів і використання їх на утримання непрацездатних членів суспільства, насамперед державних службовців, які досягли певного пенсійного віку і вийшли у відставку, приваблювало і робило престижною державну службу. Державні службовці були наділені правом на пенсійне забезпечення і цим залучалися до роботи.

Згодом державна казна наразилася на серйозні фінансові труднощі, пов'язані зі зростанням чиновницького апарату та збільшенням кількості інвалідів (зокрема внаслідок Кримської війни 1853–1856 рр.). На тлі цих обставин пенсійна система як самостійний внутрішній елемент ринку почала трансформуватися: з'явилися обов'язкові відрахування (внески) до пенсійного казначейського фонду; уряд започаткував створення емеритальних (від "емеритура" – вислуга років) пенсійних кас різних відомств як джерело додаткового заохочення. На початку свого існування емеритальні каси охоплювали лише високооплачувану частину державних службовців, вищих військових (офіцерів, генералів), але згодом робітники окремих відомств та установ отримали можливість узяти участь у пенсійних касах. Пенсійні виплати з таких кас пов'язувались з особистими заслугами та періодом служби. Слід зазначити, що після Кримської війни розпочали роботу перші каси морського відомства та військово-сухопутного відомства (1859 р.). Через рік – емеритальна каса інженерів шляхів сполучення, з 1870 р. – велика пенсійна каса народних вчителів, а з 1895 р. – ошадна емеритальна каса Спілки судноплавства по Дніпру та його притоках.

Емеритальні каси базувалися на внесках державних чиновників (військових і цивільних) зі свого жалування (6–8 %) на особові рахунки та недоторканому капіталі, що виділявся казною і розміщувався

у цінні папери та іпотеку. Доходи від цінних паперів підтримували фінансову стійкість емеритальних кас і були додатковим джерелом наповнення особових рахунків чиновників. Діяльність емеритальних кас, порядок членства, розміри пенсій чиновників та їх сімей регламентувались статутами. Право на отримання пенсії з емеритальної каси для учасника виникало, якщо вислуга років на державній службі становила не менше 25 років, і внески до каси сплачувались не менше п'яти років [4].

Таким чином, державні службовці почали отримувати дві пенсії – державну та емеритальну. Державну (основну) пенсію чиновник одержував залежно від тривалості й бездоганної служби (за наявності службових порушень пенсію можна було втратити). Пенсійне забезпечення як учасника емеритальної каси здійснювалось залежно від вислуги років та обсягу накопичених коштів на особистому рахунку, тобто обставини служби не впливали на розмір пенсійних виплат. Так, державна пенсія полковника становила наприкінці XIX ст. 575 руб. на рік, а пенсія з пенсійної каси, куди він щомісяця перераховував упродовж 35 років служби 6 % від жалування, – 863 руб. Уже тоді "люди государеві" в пенсійному питанні покладалися головним чином на власні сили.

Фінансування пенсійної системи до середини XIX ст. відбувалось за рахунок коштів державного казначейства, тобто система пенсійного забезпечення була державно-казначейська. Пенсіями забезпечувались виключно привілейовані верстви статських, військових, придворних чиновників та вище духовенство, а також члени їх сімей залежно від термінів вислуги та розмірів жалування. Проте згодом у державно-казначейську пенсійну систему вводиться страховий накопичувальний чинник, який змінює цю систему на центральну розподільно-накопичувальну [10].

Починаючи з 1866 р., стають публічними звіти державних контролюючих органів ("контрольних палат") і вводиться єдиний для всіх відомств державний бюджет з єдиною касою і єдиними залишками при міністерстві фінансів. Це дає можливість на основі реальних звітних даних – розписів державних доходів і видатків – проаналізувати і оцінити рівень пенсійного забезпечення Російської імперії, у тому числі на українських землях, у 1866–1905 рр. (табл. 1).

Проведений аналіз пенсійних виплат дав змогу встановити наявність певних структурних змін при здійсненні пенсійного забезпечення. У структурі видатків державного бюджету Російської імперії середини XIX – початку XX ст. середня частка відрахувань у емеритальну касу зменшилась з 0.38 % у 1866–1880 рр. до 0.29 % у 1885–1905 рр., частка пенсій і допомог різним чинам і вдовам зменшилась з 4.23 % у 1866–1880 рр. до 2.88 % – у 1885–1905 рр. Особливої уваги заслугове становлення пенсійного забезпечення осіб соціальної сфери:

освіти, медицини. Земські службовці – вчителі, лікарі тощо – не мали до середини 60-х років XIX ст. жодних привілеїв, у тому числі й пенсій. Отримуючи низьку платню, вони намагалися перейти на престижну службу, що приносила би більше грошей. Аби утримувати кваліфікованих працівників, земства вирішили взяти на себе зобов'язання щодо їх пенсійного забезпечення за умови, що останні відслужать установлений мінімум років. Царський уряд у 1863 р. узаконив земські пенсійні каси емеритального типу, а вже десь через 20 років – пенсійні каси страхового типу [4].

Таблиця 1

Видатки державного бюджету на пенсійне забезпечення у 1866–1905 рр.

Рік	Відрахування в емеритальну касу, млн руб.	Пенсії і допомоги різним чинам, вдовам і сиротам, млн руб.	Усього державних видатків, млн руб.	Частка відрахувань у емеритальну касу в загальній сумі державних видатків, %	Частка пенсій і допомог різним чинам, вдовам і сиротам у загальній сумі державних видатків, %
1866	1.66	16.75	408.83	0.41	4.10
1870	1.77	23.22	476.63	0.37	4.87
1875	2.08	24.23	559.36	0.37	4.33
1880	2.55	23.95	666.26	0.38	3.60
1885	2.63	28.01	866.30	0.30	3.23
1890	2.83	33.62	947.87	0.30	3.55
1895	3.00	36.06	1214.38	0.25	2.97
1900	5.27	40.26	1757.39	0.30	2.29
1905	5.80	47.10	1994.63	0.29	2.36

Джерело: побудовано за матеріалами [11].

Земські емеритальні каси створювались для кожної губернії окремо на основі рішень губернських земських зборів і з дозволу всіх повітів. Фонд емеритальної каси формувався з річної допомоги губернських земств та внесків учасників каси.

На території Полтавської, Чернігівської, Харківської, Катеринославської, Таврійської губерній з 1870 р. діяла "Пенсійна каса народних вчителів", досвід якої узагальнено Д. Любченком – автором підручника з пенсійної справи у 1913 р. В Україні у 1897 р. функціонували попередники нинішніх недержавних пенсійних фондів – понад 200 пенсійних і страхових кас, зокрема ощадно-емеритальна каса службовців товариства пароплавства по Дніпру. В таких касах у 1911 р. налічувалося 100 тис. учасників, їх пенсійні активи становили значну суму – 8.5 млн руб.

Розрахунки для пенсійних кас виконав відомий математик М. Остроградський. Прогнозні розрахунки для пенсійної каси інженерів шляхів сполучення здійснено у 1908 р. вітчизняними фахівцями за

методикою професора Київського університету А. Граббе. Детальні таблиці розрахунку пенсійних виплат базувалися на досить точній земській та галузевій статистиці. Виходили друком підручники з пенсійної справи, зокрема підручник "Элементарная теория страхования жизни и трудоспособности", написаний випускником Київського кадетського корпусу С. Савичем у 1900 р. на замовлення Міністерства шляхів сполучення [12].

Джерелами фінансування пенсійних кас були: обов'язкові внески (відрахування) учасників, внески за рахунок казни (держбюджету), дохід із капіталу та майна каси, добровільне пожертвування, випадкові надходження.

Учасникам каси відкривалися індивідуальні пенсійні рахунки, на які надходили внески із жалування, казни (земства, установи), щорічний прибуток від операцій каси (у середньому – 3–4 % щорічних). Ці кошти (пенсійні активи) і були фінансовою основою пенсійних виплат.

Усі учасники каси поділялися на обов'язкових та добровільних. Обов'язкові сплачували 6 % від жалування, такий саме відсоток за них платила казна (держбюджет) або земство (місцевий бюджет). Членство в пенсійній касі вчителів шкіл, які фінансувалися з казни, було обов'язковим. Добровільні учасники, здебільшого викладачі приватних навчальних закладів, повинні були вносити 12 % від жалування.

Умовою зарахування в члени каси було заповнення отриманої від інспектора народних училищ або від управляючого каси (адміністратора пенсійного фонду) "особистої картки" і представлення необхідних документів (учительського свідоцтва, свідоцтва про народження тощо). Інспектор народних училищ також засвідчував карточку учасника, якому присвоювали особистий номер пенсійного рахунку. Один примірник такої картки надсилався з реєстром в управління пенсійної каси, а другий – залишався в інспекції, яка виконувала функцію пенсійної комісії. У разі призначення учасника на посаду або школу в іншій губернії, туди ж пересилали і його картку, а інспектор повідомляв про це управління пенсійної каси. Про зміни сімейного стану учасника тощо останній повідомляв інспектору, а той – управління каси. Вже тоді було запроваджено чітку систему персоніфікованого обліку учасників, і каса функціонувала досить надійно.

Для призначення пенсії учасник пенсійної каси подавав відповідну заяву інспектору народних училищ або безпосередньо в управління пенсійної каси. До заяви додавався послужний список та інші необхідні документи (свідоцтво про народження тощо).

Повна пенсія призначалася за умови 15 років служби і членства в касі. Вчитель, який мав 10 років служби і членства в касі, отримував менше грошей, працівники за вислугою менше двох років не одержували нічого взагалі.

Працівникам, які отримали захворювання на службі, мали неповнолітніх дітей тощо, призначалися підвищені пенсії. Зокрема, вчителю, який у 1911 р. мав вислугу 36 років і отримував жалування 760 руб., нараховували підвищену пенсію в сумі 668 руб. При цьому існувала чітка диференціація розміру пенсії залежно від віку вступу на службу і стажу. Так, вислуга у 15 років і жалування 360 руб. давали вчителю, що вступив на службу в 20 років, право на пенсію в розмірі 64.79 руб., якщо ж вислуга була 20 років – 106.04 руб, а за умови 25 років вислуги – 166.67 руб. Тобто коефіцієнт заміщення зарплати пенсією становив для вчителя того часу 46 %. Це перевищує навіть сьгоднішні стандарти Міжнародної організації труда (40 %). Якщо вчитель працював більше 25 років і здійснював обов'язкові внески після цього терміну, розмір пенсії суттєво не збільшувався, як правило, з метою "омолодження кадрів" економічними методами [4].

Також призначалися пенсії з інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника. В умовах зростання цін пенсійна каса у 1909 р. звернулася до Державної Думи і земства з пропозицією збільшити відрахування на рахунках обов'язкових учасників з метою забезпечення пенсійних виплат до 100 % жалування працівникам, вислуга яких становила більше 25 років. Цю пропозицію було підтримано. Взагалі, пенсійні каси слугували аналогами сучасних накопичувальних пенсійних фондів та страхових компаній. Пенсійні каси вчителів, залізничників та інших працівників подібні до професійних недержавних пенсійних фондів.

Частину внесків до кас здійснювали організації та підприємства, частину – працівники у розмірі певного відсотка від заробітної плати (жалування). Наприклад, в емеритальній касі інженерів шляхів сполучення до 1907 р. норма відрахування становила 7 % від окладу службовця, потім цю норму було зменшено до 6 %. У статуті "Ощадно-емеритальної каси службовців Товариства пароплавства по Дніпру і його притоках" зазначено: "Капітал... каси утворюється: з обов'язкових внесків учасників каси у розмірі 5 % щомісячного жалування; з обов'язкових внесків Товариства... у розмірі 5 % щомісячного жалування учасників каси; з обов'язкових внесків у розмірі 10 % винагороди, яку отримують учасники каси; з добровільних внесків учасників каси у розмірі не більше ніж 20 % щомісячного жалування; зі щорічних відрахувань із чистого прибутку з операцій Товариства... у розмірі 2.5 % на створення особливого капіталу для видачі службовцям допомоги і пенсій" [5].

Пенсійні каси здійснювали виплати учасникам, як правило, чотирьох видів: пенсії за вислугу років; пенсії з інвалідності; пенсії вдовам і службовцям; допомогу у разі звільнення чи скорочення штатів. Право на отримання виплат давала вислуга не менш ніж 15 років, а самі виплати здійснювались лише за умови залишення служби учасником каси. Крім того, деякі каси практикували надання позик

учасникам у разі одруження, народження дитини або смерті членів родини. Таким чином, виплати пенсій емеритальними касами здійснювались залежно від обсягу поточних внесків і накопичених коштів, а також інституційних обставин: кількості учасників з необхідною вислугою років, розподілу пенсіонерів за посадами, чинами, окладами. Найвідомішими в Україні були Чернігівська (1888 р.) та Катеринославська (1896 р.) емеритальні каси.

Однак згодом виявилось, що емеритальні каси внаслідок фінансової нестабільності не в змозі забезпечити учасників достатньою пенсією. Для виплати таких пенсій, в основу розрахунків яких був покладений страховий принцип, та з метою запобігання дефіциту коштів в умовах зростання кількості пенсіонерів, що спостерігається і сьогодні у солідарній пенсійній системі, необхідно було або збільшити відрахування з учасників каси, або змусити земства платити за своїх службовців. І, якщо в офіцерських емеритальних касах уряд вимушений був покривати дефіцит за рахунок емісії державних цінних паперів, то збільшувати відрахування зі свого невеликого жалування учасники кас не могли, а земства не бажали переобтяжувати відповідні бюджети. До того ж у таких касах важко було врахувати випадкові чинники, зокрема смерть учасників і пенсіонерів, потоки платежів і виплат, можливі перебої у фінансуванні тощо.

Таким чином, з огляду на неспроможність земств покривати дефіцит емеритальних кас, Міністерство внутрішніх справ у 1897 р. розробило "Положення про пенсійні каси для службовців у земських і міських закладах суспільного управління", відповідно до якого усі пенсійні каси з 1900 р. були підпорядковані страховому комітету при Міністерстві внутрішніх справ ("регулятору"). Таким чином, емеритальні каси перетворювались на пенсійні каси страхового типу, які діяли за принципом: "Не сплачувати пенсіонеру більше від тієї суми, що обліковується на його пенсійному рахунку".

Одну з перших таких кас створено в 1900 р. у Таврійській губернії. Загалом у дореволюційній Україні функціонували три типи пенсійних систем (досить подібних до сьогоденних): державна (казна або державний бюджет); емеритальна (подібна до солідарної); накопичувальна (пенсійні каси, подібні до недержавних пенсійних фондів).

На початку ХХ ст. Східна Галичина, яка перебувала у складі Австро-Угорської імперії, мала практику з питань соціального страхування. Так, у Львові функціонували пенсійні фонди, організовані як за галузевим, так і за територіальним принципами. Прикладом слугує пенсійний фонд працівників міських електричних закладів у Львові, його діяльність регламентована статутом, затвердженим у 1924 р. Метою діяльності фонду було забезпечення пенсією працівників міських електричних закладів, а також їх родин у випадку втрати годувальника. Право стати членами фонду отримали ті, хто працював у міських

електричних закладах, платив внески, не належав до іншого фонду і не отримував ренти від інших страхових закладів. До членів фонду висувалися певні вимоги: вступник мав бути не старше 40 років, відбути обов'язкову військову службу та мати задовільний стан здоров'я.

Пенсійний фонд міських електричних закладів формувався за рахунок майна попереднього пенсійного фонду цього закладу і внесків його членів; вступних внесків; щомісячних внесків; щомісячних догачій міських чи районних електричних закладів; інших доходів фонду, зокрема відсотків від майна фонду; непередбачених доходів; пожертв через третіх осіб; пені та штрафів, стягнених із членів за різні порушення.

Пенсія після 10 років належності до фонду становила 40 % від рівня оплати праці й зростала за кожен додатковий рік на 2.4 % і після 35 років членства пенсія сягала 100 % службових виплат.

Досвід пенсійного фонду міських електричних закладів у Львові свідчить про переваги формування галузевих пенсійних фондів, їх суттєве значення для пенсійного забезпечення працівників, які досягли пенсійного віку [7].

На початку ХХ ст. професор Чернівецького університету С. Смаль-Стоцький створив Товариство взаємного страхування життя і пенсій "Карпатія", особливою ознакою діяльності якого був всеохоплюючий характер страхового ринку. Страховими послугами цього товариства мали можливість скористатися різні верстви населення незалежно від матеріального стану [5].

Переваги казначейсько-емеритальної системи полягали у закладанні фундаментальної основи ефективної системи пенсійного забезпечення, характерних принципів її регламентації, вдосконалення та трансформаційних перетворень, але стосувалася вона лише державних службовців і залишала осторонь інші соціальні групи населення.

Подальший розвиток товарно-виробничих процесів, розповсюдження найманої праці і поява нових форм доходу обумовили формування нових механізмів здійснення пенсійного забезпечення, пов'язаних із залученням широких верств населення до участі у пенсійній системі. Про це свідчить виникнення страхових пенсійних та ощадно-допоміжних кас, які з'явилися на межі ХІХ та ХХ ст. і залучали широке коло найманих робітників до сфери пенсійного забезпечення. В Україні ці каси створено лише в деяких великих містах. Страхування доходів і капіталів, яке почалося з 1906 р., досить швидко набуло популярності серед різних верств населення і удосконалювалось з прийняттям відповідної законодавчої бази (табл. 2).

Усі грошові суми, що знаходилися у касах, зараховувалися до спеціальних коштів Міністерства фінансів і зберігалися у Головному казначействі. Держава фактично здійснювала регулювання інвестиційної діяльності пенсійних кас, їх накопичення використовувалися як

у приватних, так і загальнонаціональних інтересах шляхом не тільки законодавчої регламентації, але й жорстокого фінансового нагляду. Так, на 1 січня 1903 р. загальна сума грошових коштів емеритальних кас різних відомств становила близько 20 млн руб. пенсійного капіталу, а державний дохід у 1902 р. – близько 1.3 млрд руб.

Таблиця 2

Страховий портфель ощадних кас у 1907–1913 рр.

Показник	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
Кількість договорів	2715	6204	8234	11412	17210	25031	33175
Застрахована сума капіталів, млн руб.	4.39	9.47	13.22	18.14	25.18	34.09	44.45
Застрахована сума річних пенсій, тис. руб.	9.95	14.25	25.04	36.94	60.49	74.29	88.79

Джерело: побудовано за матеріалами [11].

Слід відмітити, що у 1908 р. змінилися підходи до формування державних доходів і видатків Російської імперії, разом з тим відбулась зміна розпису видатків на пенсійне забезпечення населення, які закріплювались за визначеними відомствами (табл. 3).

Таблиця 3

Видатки державного бюджету на пенсійне забезпечення населення за відомствами у 1908–1917 рр., %

Назва відомства	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917
Міністерство фінансів	85.10	86.34	86.01	85.86	86.00	86.19	89.78	91.70	92.40	90.68
Міністерство народної освіти	0.34	0.72	1.10	1.66	1.93	2.12	2.60	2.52	2.39	2.60
Міністерство шляхів сполучення	4.24	4.08	4.42	4.41	4.25	4.54	3.53	2.45	2.23	3.36
Міністерство торгівлі і промисловості	0.17	0.18	0.20	0.21	0.19	0.19	0.21	0.23	0.23	0.30
Міністерство землеробства	–	–	0.85	0.71	0.65	0.02	0.02	0.54	–	–
Головне управління державного кіннозаводства	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01
Військове міністерство	9.19	7.66	6.33	5.97	5.79	5.55	2.41	1.01	1.19	1.17
Морське міністерство	0.95	1.01	1.07	1.16	1.17	1.37	1.43	1.53	1.55	1.88
Частка видатків на пенсійне забезпечення населення у загальній сумі видатків державного бюджету, %	3.79	3.96	4.16	4.12	3.90	3.85	3.36	3.84	3.98	3.77

Джерело: побудовано за матеріалами [11].

Видатки на виплату пенсій протягом 1908–1917 рр. поступово збільшувались з 97.79 млн руб. у 1908 р. до 153.74 млн руб. у 1917 р. Основною причиною такого збільшення є розширення кількості учасників системи пенсійного забезпечення населення.

Як свідчать дані *табл. 3*, середній показник пенсійного забезпечення протягом 1908–1917 рр. становив 3.87 %, у тому числі за 1908–1912 рр. – 3.98 %, за 1913–1917 рр. – 3.76 %. Найбільша частка пенсійних виплат (85.10 % – у 1908 р.) здійснювалась Міністерством фінансів і мала тенденцію до збільшення (90.68 % – у 1917 р.), найменша – належала Головному управлінню державного кіннозаводства (0.02 %). Вагому частку в системі пенсійного забезпечення займали пенсійні виплати з Військового міністерства, але протягом аналізованого періоду вони мали тенденцію до зменшення – з 9.19 % до 1.17 %. Міністерство народної освіти, Міністерство торгівлі і промисловості та Морське міністерство протягом десятиліття збільшували частку витрат на пенсійне забезпечення громадян. Особливої уваги заслуговує перехід від державного забезпечення окремих малочисельних категорій державних службовців до пенсійних механізмів, що охоплюють усіх громадян.

Висновки. Виникнення і перетворення системи пенсійного забезпечення населення, пов'язані зі зміною суспільних відносин. Родова форма захисту осіб похилого віку та благодійництво, які функціонували століттями, поступово замінюються державною підтримкою. Передумовами створення централізованих механізмів пенсійного захисту населення стали, насамперед, індустріалізація, міграція, демографічні зміни. З'являються та трансформуються методи, форми, способи фінансування пенсійного захисту населення, що супроводжується створенням відповідного фінансового механізму системи пенсійного забезпечення. Однією з основних передумов сталого розвитку суспільства є створення ефективної системи фінансового забезпечення пенсійного захисту населення, яку доцільно розглядати як адаптивний процес реалізації регуляторного механізму фінансової політики країни, що передбачає формування та використання фінансових ресурсів на цілі соціального захисту населення з урахуванням тенденцій соціально-економічного розвитку країни. Пенсійна система, що зародилась на соціальній основі, тобто необхідності підтримки непрацездатних, нужденних верств населення, поступово із суспільним розвитком перетворилась на економічний чинник, який містить інвестиційну складову зростання економіки і впливає на якість відтворення продуктивних сил у країні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дуров И. Г. Пенсионное обеспечение военнослужащих армии и флота при правлении императрицы Елизаветы Петровны / И. Г. Дуров. — Вест. гос. соц. страхования. — 2010. — № 1. — С. 70–80.
2. Криклій В. А. Етапи становлення системи пенсійного забезпечення в Україні / В. А. Криклій // Інвестиції : практика та досвід. — 2010. — № 5. — С. 47–48.

3. Скоробагатько А. В. Становлення пенсійного забезпечення на землях України в умовах феодального суспільства / А. В. Скоробагатько // Вісн. Одес. нац. ун-ту. — 2010. — Вип. 22. — Т. 15. — С. 95–102. — (Серія "Правознавство").
4. Ткач О. Уроки пенсійної історії / О. Ткач // Пенсія. — 2005. — квітень. — С. 27–29.
5. Толуб'як В. С. Фінансові механізми пенсійного забезпечення : монографія / В. С. Толуб'як. — Тернопіль : Терно-граф, 2011. — 336 с.
6. Тютюнов Н. В. История формирования отечественной системы пенсионного обеспечения военнослужащих / Н. В. Тютюнов // Социально-политические науки. — 2012. — № 2. — С. 91–97.
7. Якимова Л. П. Еволюція пенсійних систем : аналіз, моделювання, прогноз : монографія / Л. П. Якимова; за наук. ред. В. М. Даніча. — Алчевськ : ДонДТУ, 2013. — 358 с.
8. "Соборное Уложение" царя Алексея Михайловича 1649 года. — М. : Изд. ист.-филол. ф-та император. Москов. ун-та, 1907. — 196 с.
9. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. — К. : Ніка-Центр, 2009. — Т. 4 : Документи і матеріали. 1775–1913 / [упоряд. : Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко, В. С. Шандра]. — 872 с.
10. Чугунов І. Я. Бюджет України у складі бюджетної системи Росії в кінці XIX – на початку XX ст. / І. Я. Чугунов // Економіка України. — 2001. — № 11. — С. 78–84.
11. Бюджеты Российской империи (1866–1917 гг.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://historylib.minfin.ru/collections/browse>.
12. Чугунов І. Я. Розвиток системи пенсійного забезпечення в Україні / І. Я. Чугунов, О. В. Суріна // Наукові праці НДФІ. — 2008. — № 4 (45). — С. 3–11.

Стаття надійшла до редакції 18.01.2016.

Chugunov I., Nasibova O. Evolution of the financial mechanism of pension protection.

Background. In order to determine the economic substance of the operation of the pension system in terms of institutional reforms and directions of further development of relations of pension disclosure is appropriate characteristics of the financial mechanism of formation of the pension system. Improving the quality of public pension protection should be accompanied by effective changes in the financial policy of the country, improving the mechanisms of state control of social and economic development of society. The question of adequate pension provision as a significant social component needs to be addressed together with the use of financial instruments, based on macroeconomic and demographic trends. Currently, it is necessary to deepen the theoretical foundations of financial security pension system with relevant historical experience, which will provide an opportunity to strengthen the impact of financial regulation on social development in the country.

The **aim** of the article is to outline the formation features of the financial mechanism of the pension system provision of population.

Materials and methods. The scientific articles used a combination of methods and approaches allowing to realize the conceptual unity of study. Dialectical, historical and structural methods have been used to disclose the prerequisites of the formation of financial provision of retirement security of citizens; methods of analysis, synthesis, factor - to determine the directions of funding mechanisms for pension benefits.

Results. The process of becoming of a financial mechanism of the pension system of population covers a long historical period. Since ancient times there was a need to support disabled members of society that was in a form of charity and was based on religion. The first elements of such support were during slave formation.

On Ukrainian territory pensions originated in a feudal society in XVII–XVIII century, when Ukraine was part of the Russian and Austrian empires. It's worth noting that officials and military were the first among all categories of the population who used different forms of social support, including pensions from the state. Pension prototypes combined cash and land plots, living in old people's home, almshouses and others. Gradually laying the foundations of the state pension system, changing views of the inner meaning, the essence of a pension, with charity, care, charity becomes a regular, systematic monetary payment. Regulatory framework for pension regulation of relations in society was created and improved.

It should be noted that the financing of the pension system to the mid-nineteenth century took place at the expense of the State Treasury, pension system was state-treasury and considered inherently bureaucratic. Pensions were provided to exclusively privileged strata of civilian, military, court officials and senior clergy and members of their families, depending on the timing and size of service salaries. But then treasury savings insurance factor was introduced in the state pension system that changed the system of central distributive-funded.

Conclusion. *The emergence and transformation of the pension system of population is associated with changes in social relations. The generic form of protection of the elderly and charity, which functioned for centuries, gradually replaced state support. The prerequisites for the creation of centralized retirement protection mechanisms population were first of all industrialization, migration and demographic changes. Methods, forms, methods of funding for the pension protection, accompanied by the establishment of a financial mechanism of the pension system were transformed. The pension system, which originated in the social basis, that is, the need to support the disabled, needy segments of the population with social development gradually became an economic factor, which includes the investment component of economic growth and affects the performance of the productive forces in the country.*

Keywords: pensions, government spending, pension protection of citizens, financial mechanism, pension payments, financial regulation, pension fund insurance type.

REFERENCES

1. Durov I. G. Pensionnoe obespechenie voennosluzhashhih armii i flota pri pravlenii imperatricy Elizavety Petrovny / I. G. Durov. — Vest. gos. soc. strahovanija. — 2010. — № 1. — S. 70–80.
2. Kryklj V. A. Etapy stanovlennja systemy pensijnogo zabezpechennja v Ukrai'ni / V. A. Kryklj // Investycii' : praktyka ta dosvid. — 2010. — № 5. — S. 47–48.
3. Skorobagat'ko A. V. Stanovlennja pensijnogo zabezpechennja na zemljah Ukrai'ny v umovah feodal'nogo suspil'stva / A. V. Skorobagat'ko // Visn. Odes. nac. un-tu. — 2010. — Vyp. 22. — T. 15. — S. 95–102. — (Serija "Pravoznavstvo").
4. Tkach O. Uroky pensijnoi' istorii' / O. Tkach // Pensija. — 2005. — kviten'. — S. 27–29.
5. Tolub'jak V. S. Finansovi mehanizmy pensijnogo zabezpechennja : monografija / V. S. Tolub'jak. — Ternopil' : Terno-graf, 2011. — 336 s.
6. Tjutjunov N. V. Istorija formirovanija otechestvennoj sistemy pensionnogo obespechenija voennosluzhashhih / N. V. Tjutjunov // Social'no-politicheskie nauki. — 2012. — № 2. — S. 91–97.
7. Jakymova L. P. Evoljucija pensijnyh system : analiz, modeljuvannja, prognoz : monografija / L. P. Jakymova; za nauk. red. V. M. Danicha. — Alchevs'k : DonDTU, 2013. — 358 s.
8. "Sobornoe Ulozhenie" carja Alekseja Mihajlovicha 1649 goda. — M. : Izd. ist.-filol. f-ta imperator. Moskov. un-ta, 1907. — 196 s.
9. Istorija derzhavnoi' sluzhby v Ukrai'ni : u 5 t. / [vidp. red. T. V. Motrenko, V. A. Smolij] ; Golov. upr. derzh. sluzhby Ukrai'ny, In-t istorii' NAN Ukrai'ny. — K. : Nika-Centr, 2009. — T. 4 : Dokumenty i materialy. 1775–1913 / [uporjad. : G. V. Borjak (ker. kol. uporjad.), L. Ja. Demchenko, V. S. Shandra]. — 872 s.

ФІНАНСИ ТА БАНКІВСЬКА СПРАВА

10. *Chugunov I. Ja.* Bjudzhet Ukrainy u skladi bjudzhetnoi' systemy Rosii' v kinci XIX – na pochatku XX st. / I. Ja. Chugunov // *Ekonomika Ukrainy*. — 2001. — № 11. — S. 78–84.
11. *Bjudzhety Rossijskoj imperii (1866–1917 gg.)* [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu : <http://historylib.minfin.ru/collections/browse>.
12. *Chugunov I. Ja.* Rozvytok systemy pensijnogo zabezpechennja v Ukraini / I. Ja. Chugunov, O. V. Surina // *Naukovi praci NDFI*. — 2008. — № 4 (45). — S. 3–11.