

ВІСНИК ПРОКУРАТУРИ

№ 3(105) березень 2010

Загальнодержавне фахове юридичне видання

Редакційна колегія

МЕДВЕДЬКО Олександр Іванович — Генеральний прокурор України;

БОЙЧЕНКО Юрій Васильович — головний редактор — начальник прес-служби Генеральної прокуратури України, заслужений журналіст України;

КІВАЛОВ Сергій Васильович — народний депутат України, президент Одеської національної юридичної академії, доктор юридичних наук, професор, академік АПНУ, заслужений юрист України;

МИХАЙЛЕНКО Олександр Романович — професор кафедри правосуддя Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;

НОР Василь Тимофійович — завідувач кафедри кримінального процесу і криміналістики Львівського національного університету імені Івана Франка, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрНУ, заслужений юрист України;

РУДЕНКО Микола Васильович — завідувач кафедри правосуддя Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;

СТАШИС Володимир Володимирович — перший проректор Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук, професор, академік АПрНУ, заслужений діяч науки і техніки України;

ТАЦІЙ Василь Якович — ректор Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, президент АПрНУ, академік НАНУ, заслужений діяч науки і техніки України;

ШЕМШУЧЕНКО Юрій Сергійович — директор Інституту держави і права імені Володимира Корецького НАНУ, доктор юридичних наук, професор, академік НАНУ, АПрНУ, УАПН та іноземний член РАН, заслужений діяч науки і техніки України.

Заснований
10 червня 1999 року

Засновники:

Генеральна прокуратура України;

Національна юридична академія України

імені Ярослава Мудрого;

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Журнал включено

до переліку наукових фахових видань (постанова президії ВАК України від 10.02.2010 р. № 1-05/1)

Свідоцтво про державну реєстрацію Серія КВ № 10791

Головний редактор — БОЙЧЕНКО Юрій Васильович

Адреса: МСП, 01601, Київ-11, вул. Різницька, 13/15 т. 288-87-61

Видавець — видавництво «Істина», 04073, Київ-073, вул. Сирецька, 38 т. 468-31-31

© Генеральна прокуратура України, 2010

З оригіналом згідно

Періодизація розвитку законодавства про страховий стаж

Страховий стаж тісно пов'язаний із соціальним страхуванням та вимірює період перебування особи у статусі соціально застрахованої особи (за умови, якщо всі учасники правовідносин виконують свої зобов'язання у повному обсязі).

Ольга КУЧМА,
асистентка кафедри
трудового,
земельного та
екологічного права
юридичного факультету
Київського національного
університету
імені Тараса Шевченка

Метою цієї статті є дослідження законодавства та наукових джерел, що визначають особливості правового регулювання стажу на певному етапі розвитку суспільства і держави.

Питання правового регулювання законодавства про страховий та трудовий стаж, історії розвитку соціального страхування досліджували такі вчені, як В. Андрійв, Г. Дегтярьов, В. Догадов, М. Захаров, П. Камінська, Б. Надточій, Т. Николаюк, А. Скоробагатько, В. Степанов, Є. Тучкова та інші.

Аналізуючи розвиток законодавства про страховий стаж, зроблю спробу виокремити етапи, взявши за основу поділу дати прийняття державою нормативних актів, які змінювали значення стажу в правовідносинах.

1 етап — із 17 січня 1720 р. до 31 жовтня 1918 р. — характеризується: а) обмеженим колом працівників, які підлягали соціальному страхуванню і мали відповідно страховий стаж; б) обов'язком працівників сплачувати більшу частину страхових внесків; в) страховий стаж надавав право праців-

никам на отримання певних компенсацій із боку роботодавця.

Початок цього етапу є досить умовним, оскільки в ранніх періодах розвитку держави закріплення норм у вигляді нормативних актів не можна відносити до законодавства, і вірніше було б зазначити про розвиток засад правового регулювання страхового стажу, а вже починаючи з XVI століття можна виокремити перший етап розвитку законодавства про страховий стаж.

17 січня 1720 р. указом Петра I затверджено Морський статут, який передбачав соціальне забезпечення осіб, які мали стаж служби у морському чині, та членів їх сімей. Пізніше положення подібного забезпечення були поширені й на інші галузі державної служби¹.

Бажання Олександра I залучити службовців до певних галузей державного управління зумовило видання нових пенсійних законів. Відповідно до Указу від 21 травня 1803 р. при звільненні у відставку генералам, штаб- і обер-офіцерам виплачували залежно від стажу служби платню (від 1/2 до платні у повному розмірі), аналогічні переваги надавалися і медичним працівникам та професорсько-викладацькому складу деяких навчальних закладів. Також передбачалися переваги у пенсійному забезпеченні в залежності від тривалості спеціального стажу і для інших категорій службовців та членів їх сімей².

30 квітня 1858 р. затверджено Положення про емеритальну касу морського відомства, яке стало прототипом для всіх подібних установ. Право на пенсію визначалося тривалістю вислуги при обов'язковій участі в касі не менше визначеної статутом кількості років³.

У другій половині XIX століття та на початку XX століття під впливом повстанського руху в державі керівники різних відомств стали частіше виявляти зацікавленість страховою справою⁴. Імператор, зважаючи на досвід зарубіжних країн, затвердив ряд документів (наприклад Тимчасові правила про пенсії робітників казенних гірничих заводів і рудників, які втратили працездатність на заводських або рудничних роботах), які передбачали виплату компенсацій та пенсій за виробничий травматизм і професійні хвороби. Значення мав стаж роботи в гірничій промисловості, на рудниках та фабрично-заводському виробництві.

У 1912 р. під тиском політичних страйків у зв'язку з розстрілом робітників на річці Лені царський уряд Росії прийняв Закон "Про страхування робітників на випадок хвороби і нещасних випадків" (далі — Закон 1912 р.), юрисдикція якого поширювалась і на територію українських губерній⁵. Коло осіб, які підлягали страхуванню, відповідно до Закону 1912 р. було обмежено особами, які працювали на підприємствах, що перебували у віданні фабричної інспекції. Підсобні підприємства, що не входили до основного підприємства як основна частина, виключалися із сфери дії страхових законів. Торгові службовці, домашні робітники і службовці залишалися поза гарантіями страхових законів. Страхування не поширювалося на сільськогосподарських працівників, працівників будівельної галузі, залізничного, морського транспорту, а також на певні регіони країни (Сибір, Далекий Схід, Середню Азію)⁶.

Також Закон 1912 р. покладав більшу частину витрат зі страхування на самих працівників, зо-

бов'язуючи їх сплачувати внески до лікарняних кас, до того ж 3/5 усіх сум внесків працівники здійснювали за власний рахунок.

2 етап — із 31 жовтня 1918 р. до 15 листопада 1921 р. — характеризується: а) розширенням кола осіб, які підлягали соціальному страхуванню; б) страховий принцип замінено принципом державних допомог; в) правове значення при визначенні права на отримання допомог має не страховий, а трудовий стаж.

Цей етап розвитку законодавства про страховий стаж доцільно відлічувати з 31 жовтня 1918 р., коли Декретом Ради Народних Комісарів було затверджено Положення про соціальне забезпечення трудящих та видано на його розвиток постанови, що зводили в єдину систему соціальне забезпечення працівників, суть чого полягала у наступному: забезпечення поширювалося на всіх працюючих, які не експлуатують чужу працю, а не тільки на осіб, які працюють за наймом. Страховий принцип, пов'язаний зі створенням із страхових внесків страхових фондів, був замінений принципом державних допомог; внески на соціальне забезпечення, оскільки вони стосувалися незначної частини приватних підприємств і осіб, які забезпечували себе роботою самостійно (для державних підприємств внески були скасовані), надходили як податок у загальний дохід держави, кошти, необхідні для соціального забезпечення, асигнувались у кошторисному порядку, страхові каси припинили існування, і соціальне забезпечення здійснювалось урядовими органами.

Таким чином, для виникнення права на отримання компенсації і допомог працівникам достатньо було мати трудовий стаж, держа-

ва за рахунок податків здійснювала соціальне забезпечення, не мав значення страховий стаж.

3 етап — із 15 листопада 1921 р. до 11 листопада 1925 р. — характеризується: а) наявністю страхового стажу шляхом закріплення знову на законодавчому рівні соціального страхування; б) для працівників немає різниці між страховим і трудовим стажем, оскільки утримання страхових внесків здійснюється винятково за рахунок роботодавців.

З огляду на нову економічну політику Декретом Ради Народних Комісарів від 15 листопада 1921 р. "Про соціальне страхування осіб, зайнятих найманою працею" і наступними актами соціальне забезпечення замінюється соціальним страхуванням.

Характерними ознаками страхування цього періоду є утримання страхових внесків винятково з роботодавців, а не із застрахованих; поширення страхування на всіх без винятку осіб найманої праці і на всі види втрати працездатності, а також у разі безробіття⁷.

У разі несплати підприємствами, установами, господарствами і приватними особами внесків на соціальне страхування у встановлений строк ці внески стягуються в безспірному порядку, як передбачено порядком стягнення податків і зборів⁸.

Стаття 186 Кодексу законів про працю (КЗпП) встановлює тривалість виплати допомоги по безробіттю залежно від кваліфікації і стажу роботи.

Стаж роботи був важливим не тільки для призначення страхових допомог, а й для реалізації працівниками, наприклад, права на відпустку. Відповідно до Правил про чергові і додаткові відпустки, затверджених постановою Народ-

ного Комісаріату Праці СРСР від 14 серпня 1923 р. № 36, робітники і службовці всіх галузей, які пропрацювали за наймом в державних, громадських або приватних підприємствах і установах не менше 5,5 місяців без перерви, мали право на підставі ст. 114 КЗпП отримати один раз у календарному році чергову відпустку.

4 етап — із 11 листопада 1925 р. до 23 червня 1931 р. — характеризується: а) впливом стажу роботи (термін "страховий стаж" законодавцем не використовувався, натомість використовувалися терміни: "стаж роботи", "трудоий стаж", "період, коли особа підлягала соціальному страхуванню") на отримання особою права на запровадженій вид соціального забезпечення — пенсійне забезпечення; б) стаж роботи впливає на обчислення розміру допомоги у разі тимчасової втрати працездатності; в) має значення безперервності роботи на одному підприємстві (безперервний стаж) при визначенні розміру допомоги у разі тимчасової втрати працездатності, збереженні повного заробітку на період відпустки по вагітності і пологах.

Четвертий етап розвитку законодавства про страховий стаж характеризується прийняттям нормативних документів, які запровадили новий вид соціального забезпечення — пенсійне забезпечення. 11 листопада 1925 р. прийнято постанову ВУЦВК і РНК "Про пенсійне забезпечення викладачів вищих навчальних закладів і робітничих факультетів, а також наукових працівників", якою закріплювалися переваги для осіб, що мали стаж роботи наукового працівника⁹.

Постановою СРСР від 5 січня 1928 р. № 5 "Про надання пенсій-

ного забезпечення престарілим робітникам текстильної промисловості" встановлено пенсійне забезпечення на випадок старості за наявності 25-річного загального стажу роботи за наймом і не менше 1 року роботи на текстильному підприємстві безпосередньо перед зверненням за пенсією.

Наявність та тривалість стажу мала значення при призначенні пенсії по втраті годувальника, отриманні допомоги у разі тимчасової непрацездатності, отриманні оплачуваної відпустки по вагітності і пологах¹⁰.

5 етап — із 23 червня 1931 р. до 6 серпня 1958 р. — характеризується: а) підвищенням ролі стажу (загального та безперервного) при диференціації розмірів допомог і пенсій (встановлення надбавки за безперервний стаж роботи тощо); б) зміною обрахунку стажу — в загальний стаж роботи, що дає право на призначення пенсії, зараховується будь-яка робота в якості робітника чи службовця незалежно від характеру і тривалості роботи та тривалості перерв.

П'ятий етап розвитку законодавства про страховий стаж розпочався з 23 червня 1931 р., коли ЦВК і РНК СРСР прийняли постанову "Про соціальне страхування", якою встановлювався новий порядок забезпечення з врахуванням важливості виробництва, стажу роботи, ставлення до праці. Замість попередньої "зрівнялівки" вводились диференційовані норми допомог і пенсій залежно від тривалості загального і безперервного стажу роботи, членства в профспілці, ударництва і галузі виробництва¹¹.

Хоча законодавець і використовував в нормативних документах термін "трудоий стаж", але проаналізувавши чинне у досліджу-

ваному етапі законодавство, доходимо висновку, що у визначенні критеріїв зарахування періодів до загального трудового стажу вбачаються ознаки і страхового стажу, адже, крім роботи в якості робітника чи службовця, до загального стажу зараховувалась, наприклад, будь-яка робота, на якій робітник, не будучи робітником чи службовцем, підлягав державному соціальному страхуванню. Тобто визначальним є не завжди факт перебування особи в трудових відносинах чи виконання трудової функції, а важливим є факт, що особа має статус застрахованої особи; державне соціальне страхування робітників і службовців здійснювалося за рахунок держави. Як зазначалось вище, факт несплати страхових внесків не спричиняв обмеження в реалізації особою прав на соціальне забезпечення, але в той же час передбачалась відповідальність роботодавців за неперерахування внесків.

6 етап — із 6 серпня 1958 р. до 5 листопада 1991 р. — характеризується: а) виокремленням стажу роботи, який дає право на призначення запровадженого виду пенсійного забезпечення — пенсії за вислугою років; б) впорядкуванням процедур внесення записів до трудової книжки (із зазначенням окремо всіх місць роботи) та конкретизацією інших документів, які підтверджують стаж роботи; в) виокремленням стажу роботи, що дає право на отримання пільг особам, які працюють у районах Крайньої Півночі чи місцевостях, прирівняних до районів Крайньої Півночі.

Шостий етап розвитку законодавства про страховий стаж розпочався з прийняття 6 серпня 1958 р. постанови Ради Міністрів СРСР, згідно з якою деяким категоріям акторів театрів та інших

театрально-видовищних підприємств призначались пенсії за вислугою років — новий вид пенсійного забезпечення¹².

Відповідно до постанови Ради Міністрів СРСР від 17 грудня 1959 р. запроваджено призначення пенсій за вислугою років працівникам освіти та охорони здоров'я.

Стаж також враховується при визнанні у особи права на надбавку. Так, при призначенні пенсії за віком нараховувалися надбавки за стаж. Передбачено законом надбавки до пенсій по інвалідності та у разі втрати годувальника за безперервний стаж роботи¹³.

Також законодавець приділяв увагу стажу роботи в особливих географічних умовах. Так, ст. 251 КЗпП¹⁴ закріплено пільги для працівників і службовців, які працювали в районах Крайньої Півночі та в прирівняних до них місцевостях. Основними нормативними документами з цього питання були укази Президії Верховної Ради СРСР від 10 лютого 1960 р. і від 26 вересня 1967 р., Інструкція, затверджена постановою Держкомпраці СРСР і Президії ВЦСПС від 21 липня 1972 р.

7 етап — із 5 листопада 1991 р. до 14 січня 1998 р. — характеризується: а) створенням національного законодавства, в якому закладаються страхові засади; б) мінімізацією значення безперервного стажу у правовідносинах.

Сьомий етап характеризується змінами в законодавстві внаслідок певних політичних подій, а саме — розпаду СРСР і створення незалежної держави Україна.

5 листопада 1991 р. прийнято Закон України "Про пенсійне забезпечення", яким не передбачалось жодних переваг для осіб, що мали стаж роботи в районах Крайньої Півночі та місцевостях, прирівня-

них до районів Крайньої Півночі. В подальшому були внесені зміни до зазначеного Закону, які розширили коло осіб, що мають право на трудову пенсію, шляхом залучення до застрахованих осіб, які працюють за угодами цивільно-правового характеру. Цей Закон частково був побудований на страхових принципах, адже закріпив у ст. 3 норму, що надає право працівникам на трудову пенсію за умови сплати підприємствами та організаціями страхових внесків до Пенсійного фонду України. Але все ще мають право на призначення трудової пенсії вихованці, учні, студенти, курсанти, слухачі, стажисти, клінічні ординатори, аспіранти, докторанти. Виплата пенсій здійснюється з Пенсійного фонду України.

Безперервний стаж роботи є видом трудового стажу і може бути страховим стажем за умови, якщо протягом усього часу безперервного стажу роботи за працівника сплачувалися внески у повному обсязі.

Значення безперервного стажу роботи зменшилося, і на початку 90-их років безперервний стаж роботи мав значення у наступних випадках:

— перевага залишення на посаді при скороченні працівників (ст. 42 КЗпП);

— право отримання щорічної відпустки при безперервній роботі на підприємстві не менше 11 місяців.

8 етап — із 14 січня 1998 р. по сьогодні — характеризується: а) закріпленням державою принципів соціального страхування; б) визначенням вперше на законодавчому рівні поняття "страховий стаж"; в) заміною трудового стажу страховим у відносинах права соціального забезпечення.

14 січня 1998 р. прийняті Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування¹⁵, які визначили принципи та загальні правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян в Україні. Вперше на законодавчому рівні у ст. 9 Основ дано законодавче визначення поняття "страховий стаж". Прийнято низку законів України¹⁶, які запровадили види загальнообов'язкового державного соціального страхування, де визначальну роль відіграє страховий стаж.

На сьогодні при визначенні права на отримання та при обчисленні пенсій та допомог трудовий стаж використовується лише до часу набрання чинності вищезазначеними законами, якими визначено зарахування до страхового стажу періодів трудового стажу до часу набрання законами чинності.

У трудових відносинах продовжує мати значення трудовий стаж, наприклад для визначення права на отримання відпустки.

Якщо аналізувати поняття "трудо-вий стаж" та "страховий стаж" і чинне законодавство 2—7 етапів, то доходимо висновку, що важливим для правовідносин був саме трудовий стаж, а не страховий, адже коли обчислювали стаж роботи для визначення права на отримання пенсії чи допомоги, то до уваги брався період і характер виконуваної роботи. Відповідно до ст. 191 КЗпП несплата підприємствами, установами, господарствами і окремими особами належних з них страхових внесків ні в якій мірі не позбавляє працюючих у них за наймом осіб права на отримання всіх допомог, передбачених КЗпП. Як впливає зі змісту цієї статті, для отримання допомоги за

всіма видами страхування достатньо бути особою, яка підлягає соціальному страхуванню і тим самим вважатися застрахованою особою, хоч би роботодавець і не заплатив за неї внески на соціальне страхування.

Вважаю за доцільне внесення відповідних змін до чинного законодавства, адже держава в особі уповноважених органів має достатньо механізмів впливу на несумлінних роботодавців (право проведення перевірок про дотримання законодавства платника-

ми внесків, право застосовувати штрафні санкції, право притягати посадових осіб до адміністративної відповідальності тощо). Натомість працівник має право лише на отримання інформації від роботодавця та соціальних фондів про перерахування за нього внесків і право звернення до суду з вимогою до роботодавця про сплату внесків, реалізація якого може створити напругу в стосунках роботодавця з працівником та стати підставою для трудового спору.

¹ Див.: *Дегтярев Г.П.* Пенсионные реформы в России. — М., 2003. — С. 9—10.

² Див.: Там само. — С. 13.

³ Див.: Там само. — С. 49.

⁴ Див.: *Степанов В.Л.* Социальное законодательство О. фон Бисмарка и законы о страховании рабочих в России // Отечественная история. — 1997. — № 2. — С. 64.

⁵ Див.: *Надточій Б.О.* Соціальне страхування у контексті історії // Соціальний захист. — 2003. — № 3. — С. 29.

⁶ Див.: *Андріїв В.М.* Соціальне страхування: історія проблеми // Там само. — 1999. — № 2. — С. 44.

⁷ Див.: *Колотухин Е.А., Килинский А.М.* Действующее законодательство о труде. — М., 1924. — С. 163—164.

⁸ Див.: *Каминская П.Д.* Советское трудовое право. — Харьков, 1925. — С. 275.

⁹ Див.: *Скоробагатько А.В.* Історико-правовий розвиток законодавства про пенсійне забезпечення наукових працівників у період входження України до складу СРСР (1925—1990 роки) // Держава і право. — 2003. — Вип. 21. — С. 382.

¹⁰ Див.: *Николаюк Т.* Соціальне забезпечення робітників України у 29—34 роках // Соціальний захист. — 1999. — № 3. — С. 75.

¹¹ Див.: *Андріїв В.М.* Соціальне страхування: історія проблеми // Там само. — 1999. — № 2. — С. 46; *Надточій Б.О.* Вказ. праця. — С. 31.

¹² Див.: Коментарий к законодательству о труде. — М., 1967. — С. 728—737.

¹³ Див.: Коментарий к законодательству о труде. — М., 1981. — С. 470.

¹⁴ Див.: Там само. — С. 513.

¹⁵ Урядовий кур'єр. — 1998. — 19 лютого.

¹⁶ Див.: Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням" // Урядовий кур'єр. — 2001. — 28 лютого; Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" // Там само. — 2000. — 19 квітня; Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" // Там само. — 2003. — 14 серпня.