

УДК: 94 (477)

Мельничук О.А. Реформування пенсійного страхування в Україні у 1930-х рр. // Гілея (науковий вісник): Збірник наукових праць. – К.: Фенікс, 2009. Випуск 15. – С. 24-31.

Мельничук О.А. Реформування пенсійного страхування в Україні у 1930-х рр.

Аналізуються зміни організаційно-правового характеру при забезпеченні пенсіонерів в Україні у 1930-х рр..

Ключові слова: пенсія, пенсіонери, пенсійне страхування, страхова каса, страховий стаж.

Мельничук О.А. Реформирование пенсионного страхования в Украине в 1930-х гг.

Анализируются изменения организационно-правового характера при обеспечении пенсионеров в Украине в 1930-х гг.

Ключевые слова: пенсия, пенсионеры, пенсионное страхование, страховая касса, страховой стаж.

Нова пенсійна реформа, яка запроваджується нині в Україні має за мету забезпечувати осіб, що втратили працездатність чи досягли пенсійного віку на принципах соціального страхування. Вперше пенсійне страхування на українських землях було законодавчо закріплене в період нової економічної політики. Таким чином в складних економічних умовах держава намагалася перенести тягар пенсійних виплат по забезпеченню промислових робітників на підприємців. Із згортанням НЕПу більшовики вдалися до реформування пенсійного страхування на принципах соціального забезпечення, яке було більш властивим для комуністичної доктрини.

У своїй статті автор поставив за мету простежити зміни організаційно-правового характеру при забезпеченні пенсіонерів в Україні в порядку соціального страхування впродовж 1930-х рр. Вказана проблема, за винятком окремих аспектів [1;2], не була об'єктом історичного дослідження. В той же час, нормативна база пенсійного страхування викладена у довідниках [3], збірниках законодавчих актів [4-6] того часу, підручниках із соціального страхування [7;8], матеріалах архівів та періодичної преси.

Відновлення військово-комуністичного штурму внесло свої корективи у страхове пенсійне законодавство. В умовах реконструктивного періоду головна

увага страхових органів спрямовувалася на переважне забезпечення промислових робітників провідних галузей економіки, на яких покладалося забезпечення економічних підвалин нового соціалістичного ладу. Напрямки реформування законодавства були викладені в постанові ЦК ВКП(б) від 28 вересня 1929 р. З метою залучення до виробництва кваліфікованих робітничих кадрів страховим органам пропонувалося поширити на всіх промислових робітників страхування старості. В той же час, для невиробничих груп робітників і службовців встановлювалася вимога більш тривалого стажу роботи за наймом для отримання пенсії. Рекомендувалося переглянути розмір пенсій для осіб, що мали побічні заробітки [9, 45].

Виконуючи поставлені завдання, пенсія по старості протягом 1929-1930 рр. була поширена на робітників гірничої, металургійної, хімічної, текстильної, поліграфічної, тютюнової промисловості а також робітників залізничного та водного транспорту. Усі посади таких працівників були внесені до списку, затвердженого союзною радою соціального страхування (СРСС) 23 жовтня 1929 р. разом із правилами, які передбачали порядок призначення і виплати пенсії по старості [4, 12]. Незалежно від стану працездатності пенсії призначалися у розмірі не менше половини заробітку чоловікам, що досягли 60-ти річного віку із стажем роботи 25 років та жінкам, що досягли 55-ти річного віку із стажем роботи 20 років. Виплата здійснювалася як страховими органами, так і опосередковано через ощадну касу та пошту [3, 56]. Запровадження страхування старості для робітників здійснювалося із дотриманням класового принципу. Так, права на пенсію позбавлялися особи, які за конституцією республіки не могли обиратися до рад, а також позбавлені права займати певні посади вироком суду. У випадку смерті таких осіб, їх сім'ї не отримували пенсій у разі втрати годувальника. Виплата пенсії призупинялася також: пенсіонерам, що проживали у сільській місцевості та входили до складу двору, що обкладався сільськогосподарським податком в індивідуальному порядку; пенсіонерам, що займалися особистим промислом, що обкладався державним промисловим податком у твердих ставках [5, 28].

Практика пенсійного страхування того часу засвідчила, що незважаючи на законодавче розширення страхування по старості, кількість оформлених пенсій залишалася невеликою. Так, наприклад, в найбільших окружних страхових касах промислових районів – Артемівській та Луганській, що нараховували по 150 тис. застрахованих, на 1 жовтня 1930 р. вдалося перевести на пенсію по старості лише 281 особу. Головною причиною такого становища була заборона працювати після оформлення пенсії. Тому при низькому розмірі забезпечення робітники змушені були залишатися працювати [10, 9]. Всього у 1929/30 р. для виплати пенсій по старості страховими органами було використано лише 992 877 крб.[11, арк. 29].

Поряд із деяким законодавчим розширенням забезпечення пенсіями промислових робітників, у постанові ЦК ВКП(б) від 28 вересня 1929 р. пропонувалися заходи, які б заощаджували кошти на виплату пенсій. Зокрема, страховим органам пропонувалося здійснити негайний перехід від індивідуальних і грошових до колективних та трудових видів допомоги інвалідам. Для активізації трудової допомоги пропонувалося посилити роботу по створенню трудових колоній, профілакторіїв, розширення практики кооперування в існуючих і заново створених артілях для інвалідів. За висловами більшовицьких теоретиків, у соціалістичному суспільстві праця показана за станом здоров'я мала сприяти «розвитку процесів компенсації, покращувати матеріальне і моральне становище інвалідів і задовольняти їх природне прагнення до участі у соціалістичному будівництві». Більшовицькі агітатори стверджували, що при створенні відповідних умов, в залежності від характеру і вираження патологічного стану і трудового прогнозу, інваліди мали бути втягненні у трудову діяльність «без ущербу, а, нерідко, навіть із користю для здоров'я». Саме тому одним із важливих завдань, що ставилося перед страховими органами було залучення інвалідів до праці. Для фінансування інвалідної кооперації у 1929/30 р. було виділено 516 436 крб. [11, арк. 30]. Однак, при обстеженні установ інвалідної кооперації робочою групою ВЦРПС у жовтні 1930 р. робота страхових органів у даному напрямку була визнана

недостатньою. В матеріалах комісії зазначалося, що по Сталінській страхкасі із 1 621 особи в інвалідні артілі входили лише 9 інвалідів, а в Запорізькій – із 2 199 – 45 осіб [12, 9].

Для економії коштів соцстраху був скасований поділ інвалідів праці на 6 груп та залишалися три групи інвалідності, як від загального захворювання, так і від трудового каліцтва чи професійного захворювання. Інваліди останніх трьох груп були зобов'язані пройти медичний огляд і при відсутності підстав віднесення їх до третьої групи виплата пенсії припинялася із 1 липня 1932 р. [13, 55]. Але і цього виявилось недостатньо. Проведене у вересні-жовтні 1932 р. спеціальне обстеження інвалідів виявило, що на роботі залишається всього 18,9% інвалідів II групи та 38,9% інвалідів III групи [14, 7]. Зважаючи на це, в бюджеті соціального страхування на 1932 р. ставилося завдання охопити працевлаштуванням 100% інвалідів III групи та 40% інвалідів II групи [15, 7].

Невід'ємною складовою реформування пенсійного страхування було посилення класової лінії у пенсійному забезпеченні. Воно виражалося у боротьбі із «засміченістю інвалідної маси нетрудовими елементами» через проведення періодичних чисток складу пенсіонерів. За задумом влади позбавлення пенсій широкого кола «непролетарських елементів» дасть змогу суттєво зменшити витрати страхових органів. Зважаючи на це, із листопада 1929 р. по вересень 1930 р. відбувається перша масова чистка пенсіонерів. Про її результати йшлося у звіті робочої групи ВЦРПС, яка у жовтні 1930 р. закінчила обстеження роботи страхових органів в Україні. На думку більшості членів «порядок призначення пенсій у найважливіших промислових районах свідчив про відсутність мінімального класового чуття. Зафіксовані випадки, коли: в Мелітополі пенсії призначалися нетрудовим елементам; в Запоріжжі – базарним торгівцям; в Сталіно – сім'ям розстріляних «контрреволюціонерів». В Артемівській страховій касі, навпаки, відмовили у призначенні пенсій сім'ям промислових робітників» [12, 9]. В результаті перевірки пенсійних справ, в Артемівському окрузі було знято із пенсії 354 пенсіонери (5,4%), Харківському – 256 (5,2%), Київському – 176 (4,8%), Маріупольському – 125 пенсіонерів

(10,8%). У переважній більшості у призначенні пенсій відмовлено за відсутністю належного стажу роботи, через матеріальну забезпеченість або працездатність [16, арк.8]. З цього часу чистки пенсіонерів стають періодичними. Масового характеру набула перевірка складу пенсіонерів восени 1933 р. після переходу соцстраху у відання профспілок. Завданням повної одночасної перевірки було виявлення осіб, що не мають права на пенсію, або ж неправомірно зараховані до категорії інвалідів [17, 4].

На думку радянсько-партійного керівництва однією із вимог по формуванню стійких виробничих кадрів на підприємствах та встановленню переваг у забезпеченні робітників провідних галузей промисловості було збільшення терміну безперервного страхового стажу для отримання пенсії. Виходячи із цього, постановою ЦВК та РНК СРСР від 13 лютого 1930 р. було затверджено нове положення про пенсії та допомоги по соціальному страхуванню. Відповідно до його положень необхідний стаж роботи для отримання пенсій службовцям був збільшений з 8 до 12 років [18, 132].

Перебудова соціального страхування відповідно до умов соціалістичного будівництва, проголошена в рішеннях V пленуму ВЦРПС та реалізована в постанові ЦВК та РНК СРСР «Про соціальне страхування» від 23 червня 1931 р. зумовила нові принципові зміни в пенсійному законодавстві. Перед союзною радою соціального страхування ставилося завдання в місячний термін переглянути правила забезпечення, встановивши при цьому: більш високі норми пенсій та понижений стаж роботи для робітників, зайнятих на важких та шкідливих виробництвах; підвищити розміри пенсій, в залежності від тривалості стажу роботи в даній галузі; встановити заходи заохочення для пенсіонерів, які продовжували працювати за наймом [19, 6]. Поставлені завдання мали за мету, насамперед, сприяти збереженню та збільшенню необхідної кількості робітників у провідних галузях народного господарства. Сприяти цьому мала диференціація розмірів пенсій, які: для працівників на підземних роботах становили 71-72% заробітку; для металістів – 65-66%; для текстильників – 60-62%. При визначенні розмірів пенсій пропонувалося

враховувати галузь народного господарства та стаж роботи [20, 14].

Постановою СРСС при НКП СРСР від 29 лютого 1932 р. «Про покращення пенсійного забезпечення з інвалідності, у випадку втрати годувальника чи із старості» страховим органам пропонувалося, ліквідувати зрівнялівку в соціальному страхуванні, шляхом переважного забезпечення робітників провідних галузей економіки і, особливо, ударників. Законодавством встановлювався також новий поділ працівників на категорії, в залежності значення того чи іншого виробництва для соціалістичного будівництва. З метою диференціації стажу роботи, який давав право на пенсію, всі робітники та службовці поділялися на 4 категорії. До першої належали робітники, зайняті на підземних та шкідливих роботах. У другу категорію об'єднувалися робітники металургійної, машинобудівної, електротехнічної, вугільної, нафтової, хімічної промисловості, залізничного та водного транспорту, виробничих підприємств зв'язку. Третю категорію представляли робітники, не віднесені до двох попередніх груп та службовці, зайняті на виробництві. Службовці, не зайняті безпосередньо на виробництві, відносилися до четвертої категорії [21, 21]. Для отримання пенсії з інвалідності по досягненню 50-ти річного віку, особам, віднесеним до першої категорії встановлювався стаж 6 років, другої та третьої – 8 років, четвертої – 12 років [6, 3].

З переходом соціального страхування у відання профспілок, постановою ВЦРПС від 16 лютого 1934 р. призначення пенсій було передано обласним радам професійних спілок за місцем проживання. Це рішення негативно позначилося на загальному стані пенсійного забезпечення. З місць повідомлялося про незадовільні знання профспілковими діячами пенсійного законодавства, затягування періоду призначення пенсій, відсутність контролю за зберіганням та використанням бланків пенсійних посвідчень. Відмовившись від послуг пошти, профспілки не змогли налагодити належної доставки пенсій [22, 6]. Так, комісія ЦК КП(б)У, що перевіряла роботу із пенсіонування та ВТЕК по Чернігівській області виявила цілу низку порушень. Зокрема, в Конотопі із 63 обстежених інвалідів на дому – 33-м пенсія видавалася

незаконно. У Шостці було виявлено розтрату коштів соцстраху більш як на 100 тис. крб.. За безвідповідальне ставлення до справи обслуговування пенсіонерів, допущення тяганини, не реагування на багаточисельні скарги пенсіонерів, незадовільну постановку обліку та звітності голів шести районних рад профспілок було знято із роботи, а інших попереджено [23, арк. 58]. При перевірці відділом робітничо-селянської інспекції роботи Донецької окружної ради професійних спілок були виявлені недоплати пенсіонерам, за що проти керівників бюро соцстраху УСРР було порушено кримінальну справу. У Київській області зафіксовано 794 випадки неправильного нарахування пенсії на суму 30 126 крб. в місяць [23, арк.1]. Лише за перший квартал 1934 р. в Донбасі було штучно збільшено пенсійні витрати на суму понад 600 тис. крб. Зважаючи на невтішні результати обстежень президія ВУРПС прийняла рішення про організацію перевірки усіх пенсійних справ з 1 жовтня 1933 р. до 1 квітня 1934 р. [24, арк. 4a].

Окрім перевірки порядку оформлення пенсійних справ, за рішенням ЦК КП(б)У проводилися періодичні чистки складу пенсіонерів. Так, під час однієї із них, проведеної в березні 1935 р. «із пенсії були зняті 1669 пенсіонерів – колишніх князів, графів, поміщиків, генералів, торгівців, фабрикантів, цукрозаводчиків, купців, які незаконно отримали 18 млн. крб.» [25, 4] Пленум УРПС доручив президії та обласним радам до 15 березня 1936 р. закінчити остаточну перевірку складу пенсіонерів та очистити управлінський апарат від «ворожих» елементів [26, 2].

Поширення стахановського руху ставило перед органами соціального страхування завдання його побутового забезпечення. ВЦРПС пропонував при встановленні пенсій стахановцям брати до уваги заробіток за останні 12 місяців, необмежений максимальною сумою (для інших робітників – 450 крб.) [27, 16].

Кардинальні зміни в організації пенсійного забезпечення були покладені Постановою РНК СРСР від 23 березня 1937 р. Відповідно до її змісту профспілки зобов'язувалися передати із 1 травня в НКСЗ УСРР призначення

всіх пенсій по державному соціальному страхуванню як працюючим, так і непрацюючим пенсіонерам, а також їх виплату непрацюючим пенсіонерам [28, арк. 9]. На профспілкові комітети покладался лише контроль за своєчасною виплатою пенсій та правильним використанням коштів, виділених на обслуговування пенсіонерів та трудове працевлаштування інвалідів [7, 38].

Передача функцій органів соціального страхування до органів союзу не була випадковою, а готувалася заздалегідь з ініціативи НКСЗ. У Центральному державному архіві громадських об'єднань України збереглася копія таємного листа наркомів соціального забезпечення УСРР І. Слинька та РСФРР І. Наговіщина до Й. Сталіна від 11 лютого 1936 р., в якому вони просили підвищити значення даних наркоматів в радянському будівництві через передачу їм частини функцій по соціальному забезпеченню та посилення кадрового апарату [29, арк. 2-4].

Прийняття сталінської 1936 р. Конституції СРСР, яка за декларативністю положень була визнана однією з найбільш демократичних у світі зумовило рід нових змін в пенсійному страховому законодавстві. Так, постановою ВЦРПС «Про поліпшення державного соціального страхування для службовців», затвердженою РНК СРСР 31 липня 1937 р. службовці в пенсійному забезпеченні по старості були прирівняні до робітників [7, 36]. Пенсії з інвалідності та по втраті годувальника з цього часу виплачувалися у розмірах, встановлених для робітників відповідних галузей господарства. Правила поширювалися на осіб, що припинили роботу після 1 серпня 1937 р. [30, 203].

Відповідно до проголошених конституційних принципів постановою РНК СРСР від 31 липня 1937 р. були скасовані обмеження в пенсійному забезпеченні за державним соціальним страхуванням для осіб, позбавлених виборчих прав через соціальне походження та колишню діяльність, окрім позбавлених прав за вироком суду. Пенсії особам та їх сім'ям, що втратили годувальників призначалися за умови, якщо застрахований працював за наймом на 5 грудня 1936 р. (день прийняття Конституції СРСР) [6, 6].

28 грудня 1938 р. прийнято постанову РНК СРСР, ЦК ВКП(б) та ВЦРПС

«Про заходи щодо впорядкування трудової дисципліни, покращення практики державного соціального страхування і боротьби із зловживаннями у цій справі», спрямовану на формування «соціалістичного відношення до праці» та економії коштів соціального страхування. Для інвалідів I та II груп загального захворювання встановлювалася надбавка до пенсії за безперервний стаж роботи на одному підприємстві у розмірі від 10 до 25%, в залежності від категорій з 1 січня 1939 р. [31, 10]. Законодавець відійшов від розмежування на робітників та службовців при визначенні стажу, натомість вказавши окремі норми для чоловіків і жінок та встановивши пільги для осіб на підземних та шкідливих роботах. Загалом необхідний стаж роботи, що давав право на пенсію, був збільшений в порівнянні із попереднім періодом більше ніж у 2 рази. При настанні інвалідності через трудове каліцтво чи професійне захворювання пенсія призначалася незалежно від тривалості стажу роботи. Витрати по виплаті пенсій та допомог пенсіонерам, що не працювали і отримували пенсії по державному соціальному страхуванню та витрати по санаторно-курортному обслуговуванню цих пенсіонерів повинні були здійснюватися органами соціального забезпечення за рахунок коштів державного соціального страхування. Економія коштів, здійснена через запровадження даної постанови спрямовувалася профспілками на додаткове будівництво житла для робітників та службовців [31, 13].

Отже, метою реформування пенсійного страхового законодавства у 1930-х рр. було спрямування коштів соцстраху на забезпечення робітників провідних галузей економіки, із врахуванням класового підходу. Основним завданням при цьому було формування стійких робітничих кадрів для промисловості, підвищення продуктивності праці, максимальне залучення інвалідів до праці, перехід від грошових до трудових видів забезпечення.

Джерела та література

1. Шарпаций В.Г. Соціальне забезпечення в УРСР (20 – 30-ті роки ХХ ст.). – К., 2006. – 268 с.
2. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення: Навчальний посібник. – К., 2005. – 405 с.
3. Печников Г. И. Справочник для предприятий и учреждений по выплата пособий и пенсий по социальному страхованию. – Л., 1933. – 116 с.

4. Быховский Н.И., Гутерман Б.Н., Любимов Б.А. Законы о пенсиях в порядке социального страхования по старости. – М., 1930. – 116 с.
5. Фрейман І.І. Збірка правил про пенсійне забезпечення застрахованих. – Харків, 1930. – 144 с.
6. Збірка постанов по державному соціальному страхуванню. – К., 1937. – 30 с.
7. Государственное социальное страхование. Учебное пособие для слушателей школ профдвижения. Под ред. Г.К. Москаленка. – М., 1953. – 224 с.
8. Горбунов А., Фридьев М. Государственное социальное страхование в СССР. – М., 1938. – 40 с.
9. Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков) о социальном страховании. Сборник документов. Подготовили к изданию А. Таубер и И. Ахматовский. – М., 1940. – 112 с.
10. Вопросы страхования. – 1930. – №52.
11. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі - ЦДАВО України). – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 1121.
12. Денисов Б. Украинские безобразия // Вопросы страхования. – 1930. – №32. – С.9.
13. Вопросы страхования. – 1932. – №15.
14. Вопросы страхования. – 1932. – №31-32.
15. Вопросы страхования. – 1932. – №4.
16. ЦДАВО України. – Ф. 2623. – Оп. 1. – Спр. 3771.
17. Котов В. Проверить состав пенсионеров соцстраха // Вопросы страхования. – 1933. – №34. – С.4.
18. СЗ СРСР. – 1930. – №11.
19. Вопросы страхования. – 1931. – №19.
20. Цейлиц В. Широко обсудить проект пенсионного закона // Вопросы страхования. – 1931. – №16. – С.14.
21. Вопросы страхования. – 1932. – №13.
22. Бобков И. За лучшее обслуживание пенсионеров // Вопросы страхования. – 1936. – №2. – С.6.
23. ЦДАВО України. – Ф. 2605. – Оп. 4. – Спр. 531.
24. ЦДАВО України. – Ф. 2605. – Оп. 4. – Спр. 290.
25. Цветков А. Итоги пленума Украинского совета профсоюзов // Вопросы страхования – 1936. – №6. – С.4.
26. Вопросы страхования. – 1936. – №6.
27. Крангачев Ф.Х. Когда же наконец будет изменено законодательство по соцстраху // Вопросы страхования. – 1936. – №5.
28. Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі - ЦДАГО України). – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 7110.
29. ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 6884.
30. СЗ СССР. – 1937. – №49.
31. О мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе с злоупотреблениями в этом деле. – М., 1939. – 14 с.