

УДК 94(477)

Мельничук О.А. Організація пенсійного страхування в УСРР у 1920-х рр. // Беларусь і суседзі: гістарычныя шляхі, узаемадзеянне і узаемауплывы», міжнародная навуковая канферэнцыя, 9-10 кастрычніка 2008 г. [Матэрыялы]. – Гомель: ГДУ імя Ф. Скарыны, 2008. – С. 265-272.

Мельничук О.А. (м. Вінниця, Вінницький державний педагогічний університет ім. Михайла Коцюбинського, Україна)

ОРГАНІЗАЦІЯ ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ В УСРР У 1920-Х РР.

Перехід на господарчий розрахунок в умовах НЕПу мав своїм наслідком суттєве скорочення штатів на підприємствах та установах. Приватні ж підприємства, що лише виникали, ще не могли задовольнити попиту на робочу силу. За постановою Південного бюро ВЦРПС та УпНКП УСРР від 14 листопада 1921 р. після осіб, що звільнялися за власним бажанням та порушників трудової дисципліни в першу чергу звільненню підлягали престарілі та інваліди праці. За даними Народного комісаріату соціального забезпечення (НКСЗ) УСРР на 1 листопада 1921р. в Україні нараховувалося 183 750 пенсіонерів усіх видів, з них у 210 закритих установах собезу перебувало 37 516 осіб [1; С.10]. В таких умовах, перед владою гостро постало питання про забезпечення даних категорій населення. Було очевидним, що це завдання є непосильним для органів соціального забезпечення (собезів) із обмеженими матеріальними ресурсами.

В резолюції VI конференції КП(б)У (9-13 грудня 1921 р.) на доповідь В. Чубаря «Промисловість в умовах нової економічної політики» зазначалося: «...зміна умов праці, пов'язана із посиленням його інтенсивності, збільшення кількості нещасних випадків та захворюваності нагально диктують необхідність запровадження страхування робітників від нещасних випадків, хвороб і т.п.» [2; Арк.25].

Важливим кроком по вирішенню даного питання був декрет РНК УСРР від 10 грудня 1921 р. «Про соціальне страхування робітників і службовців», запроваджений у вигляді особливого «Положення про соціальне забезпечення трудящих та їх сімей на випадок тимчасової і постійної втрати працездатності», який започаткував основи соціального страхування, в тому числі і пенсійного. Пункти 16-21 вказаного положення стосувалися забезпечення інвалідів праці, яким передбачалася виплата пенсії, незалежно від причин виникнення інвалідності. Розміри такої пенсії визначалися ступенем інвалідності, що виражався у диференціації на 5 груп. Пенсія по втраті годувальника передбачалася для членів сім'ї: у разі смерті чоловіка, непрацездатності дружини чи наявності у неї дитини до 12 років. Право на пенсію визнавалася за непрацездатними чи малолітніми членами сім'ї та родичами по прямій лінії [3; С.2].

Страхування інвалідності, пропонувалося запровадити в першу чергу, тому внески на дані види страхування мали стягуватися вже із 1 січня 1922 р.

Щоправда, за рахунок коштів соцстраху пропонувалося забезпечувати лише осіб, що стали інвалідами чи втратили годувальника у 1922 р.[4; Арк.27, 32]. За роз'ясненнями НКСЗ УСРР, із даної категорії виключалися особи, що служили раніше в жандармських чи поліцейських управліннях і розглядалися як «нетрудовий елемент» [4; Арк. 36].

Із створенням перших страхових кас місцеві губсобези отримали вказівки про передачу їм пенсійних справ. Так, за телеграмою НКСЗ від 11 квітня 1922 р. передача усіх пенсійних прав колишніх транспортників мала бути завершена до 1 травня [5; С. 57]. Всього на жовтень 1922 р. на обслуговуванні страхових органів вже знаходився 1 731 пенсіонер (913 інвалідів праці та 818 членів сімей, що втратили годувальника). В той же час, під опікою собезу перебувало 30 210 пенсіонерів (24 058 інвалідів праці та 1 152 членів сім'ї, що втратили годувальника) [6; Арк.78].

Обслуговування інвалідів за кошти соцстраху дозволило значно збільшити їх контингент. Обіжником НКП УСРР від 30 червня 1923 р. на пенсійне забезпечення приймалися особи, що втратили працездатність чи годувальника з 1 січня 1917 р. До виплати пенсій таким категоріям пропонувалося приступити з 15 серпня 1923 р. [7; Арк.86].

Забезпечення застрахованих потребувало удосконаленої правової бази. Нормативні акти НКСЗ, видані впродовж 1922 р., що відображали собезівські принципи забезпечення втратили свою актуальність. Перша кодифікація пенсійного страхового законодавства УСРР була здійснена у «Збірці правил по забезпеченню застрахованих органами соціального страхування», введеній в дію з 1 серпня 1923 р. Вона замінила і доповнила існуючі положення статей Кодексу законів про працю (КЗпП) УСРР 1922 р., постанови і розпорядження із пенсійного страхування [7; Арк.18].

Законодавче врегулювання пенсійного страхування в Україні впродовж 1923 р. дозволило поставити на порядок денний питання про остаточну передачу всіх інвалідів найманої праці і членів сімей, що втратили годувальника із відання органів соціального забезпечення до соцстраху. Така передача, згідно інструкції НКП від 1 листопада 1923 р. мала бути проведена у термін із 15 листопада до 31 грудня. Для цього при губвідділах праці створювалися спеціальні комісії із представників НКСЗ, НКП, НКОЗ [8; Арк.147].

В процесі передачі особливо гостро постало питання про подальші взаємовідносини обох комісаріатів в справі забезпечення інвалідів праці, що перебували в інвалідних установах собезу. Спроба наркомату праці зайнятися самостійною організацією інвалідних установ зустріла супротив з боку наркомату соціального забезпечення, який висунув лозунг «єдності інвалідних установ» і заявив претензію на повну монополію у справі організації і утримання інвалідних будинків, колоній, навчально-професійних майстерень тощо. Питання, пов'язані із обслуговуванням інвалідів були врегульовані постановою ВУЦВК та РНК від 19 грудня 1923 р., яка визначала подальші

взаємовідносини НКСЗ та НКП у сфері соціального страхування. Подальше забезпечення інвалідів здійснювалося на підставі договорів між місцевими установами НКСЗ та страховими органами. При Наркомпраці УСРР організовувалася комісія у складі представників НКП, НКСЗ та НКОЗ для розробки та врегулювання питань: встановлення груп інвалідності, розмірів пенсій, а також віднесення інвалідів до категорії праці чи війни [9; Ст. 547].

Фактично процес передачі інвалідів на місцях закінчився до початку 1925 р. Перехід інвалідів супроводжувався медичним обстеженням в Бюро лікарської експертизи із встановленням діагнозу захворювання та групи інвалідності [10; С.27]. Лише у грудні 1924 р. між НКСЗ та НКП був укладений генеральний договір про утримання інвалідів праці в установах собезу [11; Арк.287].

В системах соціального страхування капіталістичних держав того часу велике значення відігравали причини інвалідності, оскільки страхування в більшості випадків розповсюджувалося лише на випадки виробничого травматизму та професійного захворювання. Відповідно ж до діючого радянського законодавства право на страхове забезпечення у інваліда праці виникало незалежно від причин, що викликали втрату працездатності. За статтею 187 КЗпП УСРР пенсії призначалися у випадку постійної втрати працездатності (інвалідності) через каліцтво, захворювання чи старість [12; Ст. 176, 187]. Одрозуміємо, що Кодекс не проголошував страхування старості. Престарілі могли отримувати пенсію лише при наявності інвалідності.

За страховим законодавством правом на отримання пенсій користувалися всі особи, що працювали за наймом та втратили працездатність під час роботи або протягом одного року з дня її припинення чи в період отримання допомоги із безробіття. При цьому для отримання пенсії з інвалідності через старість застраховані мали відпрацювати за наймом на різних підприємствах та установах не менше 8 років. Обіжником НКСЗ від 29 листопада 1922 р. застерігалось, що до стажу роботи у наймах не може зараховуватися служба в жандармських та поліцейських управліннях, в царській армії та в рядах служителів культу [13; Арк.48].

На першому засіданні Союзної ради соціального страхування (СРСС) в лютому 1925 р. було запропоновано встановити граничний вік для виплати інвалідам пенсії по старості. В результаті, положенням, затвердженим постановою ЦВК та РНК СРСР 28 серпня 1925 р. для отримання пенсії по старості особа мала досягти 50-ти річного віку, маючи 8-річний стаж роботи [14; Ст. 429].

Страхування на випадок інвалідності того часу знало дві основні форми забезпечення: грошове (пенсії) та натуральне (утримання в спеціальних інвалідних установах). В практиці страхових організацій в Україні поєднувалися обидві форми. Однак, якщо в період здійснення страхування органами НКСЗ (до лютого 1923 р.) на першому місці було натуральне забезпечення, то після переходу у відання НКП більшість інвалідів

забезпечувалися грошовими пенсіями [15; С. 12].

Із ускладненням фінансового становища соцстраху у другій половині 1920-х рр. союзне керівництво змушене було відступити від проголошених основних принципів соціального страхування. Так, незважаючи на те, що ст. 191 КЗпП УСРР 1922 р. проголошувала право на забезпечення застрахованих, незалежно від сплати роботодавцями страхових внесків, обіжником НКП СРСР від 27 березня 1925 р. Головним управлінням соціального страхування (ГУСС) союзних республік пропонувалося зняти із забезпечення осіб не пов'язаних із промисловістю і тих, за яких страхові внески не сплачуються. При цьому зауважувалося, що від таких заходів не мають постраждати пролетарські елементи [16; С.16].

В період соціального забезпечення ступінь втрати працездатності виражалася у відсотках. Така система давала більш точні розрахунки при яскраво виражених зовнішніх ознаках інвалідності, однак зовсім не підходила при складних захворюваннях внутрішніх органів чи комплексних хворобах. Тому, при переході до соціального страхування радянське законодавство, на відміну від прийнятої у капіталістичних державах відсоткової системи визначення розміру непрацездатності, встановлювало групи інвалідності описовим шляхом, через віднесення їх до певних груп, в залежності від збереження ними загальної професійної та спеціальної працездатності. Така класифікація називалася «раціональною», до якої пристосовувалася і виплата пенсій. В основу нової системи оцінки ступеня втрати працездатності покладалася висновок експертної комісії [17; С.168]. Відповідно до інструкції НКСЗ від 1 листопада 1922 р. всі інваліди, в залежності від ступеня втрати працездатності, їх попередньої професії та характеру посиленої для них роботи поділялися на 6 груп [18; С.105].

Відповідно до законодавства інваліди перших трьох груп забезпечувалися в порядку соціального страхування, шляхом видачі їм пенсій у грошовому виразі. Інваліди IV-VI груп отримували допомоги, передбачені для безробітних. За постановою УпНКП УСРР від 23 квітня 1923 р. органи соціального страхування, у разі згоди інвалідів, могли замінити грошові пенсії чи допомоги натурою, шляхом поміщення їх в інвалідні установи (будинки для інвалідів, притулки, колонії, майстерні тощо) або ж включені до складу інвалідних виробничих чи виробничо-споживчих, кооперативних та інших об'єднань, що утримуються за рахунок страхових органів. У випадку гострих захворювань, які були пов'язані із тимчасовою втратою працездатності та при материнстві застраховані пенсіонери забезпечувалися допомогою із тимчасової непрацездатності [18; С.24].

В залежності від розмірів отримуваного забезпечення, всіх інвалідів праці можна було розподілити на дві категорії: 1) інваліди праці, що отримували звичайну інвалідну пенсію; 2) інваліди праці, що втратили працездатність через виробничий травматизм чи професійне захворювання. Умови отримання і розміри інвалідної пенсії залежали від того, до якої категорії відносився інвалід

праці. На відміну від інших форм соціального страхування КЗпП УСРР (ст. 188) не встановлював норм страхового забезпечення з інвалідності. Їх розміри визначалися практикою органів соціального страхування. Так, обіжником ГУСС від 30 березня 1923 р. передбачалися наступні норми пенсій з інвалідності через загальне захворювання: для інвалідів I групи – у розмірі $\frac{2}{3}$ середнього заробітку для даної місцевості; для інвалідів II групи – $\frac{4}{9}$ середнього заробітку; для інвалідів III групи – $\frac{1}{3}$ середнього заробітку. Дещо вищими були розміри пенсій з інвалідності через трудове каліцтво та професійне захворювання. Інваліди I групи отримували пенсію у розмірі середнього заробітку для даної місцевості; інваліди II групи – $\frac{2}{3}$ середнього заробітку; інваліди III групи – у розмірі половини середнього заробітку [18; С.25]. Однак розміри проголошених пенсій виявилися мізерними через значну інфляцію радянських грошових знаків. Тому після переходу соцстраху у відання НКП було прийняте рішення при розрахунку пенсії брати за основу вартість набору Держплану (10 крб. золотом в місяць за курсом 1913 р.) [19; С.66]. В Україні середньою заробітною платою вважалася 60%, встановленої для даної місцевості вартості бюджетного набору продуктів та предметів першої необхідності, що входили в індекс Держплану, вирахований на 1 число місяця, в якому виплачується пенсія [20; С.43]. Обіжником УпНКП УСРР від 2 січня 1924 р. «По розміри пенсій і допомог» встановлювалися такі розміри пенсій: для інвалідів I групи – 100%, II-ї – 70%, III-ї – 50% вартості бюджетного набору. Сім'ям, що втратили годувальників пенсія призначалася: із трьома непрацездатними – 70%, із двома непрацездатними – 50%, із одним непрацездатним – 35%. З 1 січня 1924 р. норми пенсій переводилися на червінці [8; Арк. 120].

В залежності від стану місцевих страхових коштів (фонду Б) губернські управління соціального страхування могли збільшувати розміри пенсій, але не більше 70% вартості бюджетного набору продуктів та предметів першої необхідності. При наявності в інваліда інших доходів, що перевищували середній заробіток, пенсія зменшувалася на розмір такого перевищення [18; С.25]. Така практика аж ніяк не укладалася із загальними принципами соціального страхування, за яких кожна особа, за яку сплачуються страхові внески мала право на забезпечення у разі соціального ризику. Таким чином нестача матеріальних коштів не давала можливості органам соціального страхування на початковому етапі організувати забезпечення застрахованих відповідно до проголошених лозунгів. Встановлені обмеження обтяжували роботу страхових кас, не даючи можливості відмовитися від пережитків собеживського законодавства. Фактично до 1 січня 1924 р. особи, що стали інвалідами через трудове каліцтво отримували пенсію нарівні із іншими інвалідами. Однак повільно, але зростав розмір пенсії. Якщо в лютому 1923 р. пенсія інваліда I групи становила 5 крб. на місяць, в січні 1924 р. – 12 крб., у вересні 1925 р. – 18 крб. Зміцненню фінансового становища пенсіонерів сприяла грошова реформа 1924 р., після якої були переглянуті розміри допомог

та пенсій і встановлені їх мінімальні розміри [21; С.77].

Постановою НКП СРСР від 16 жовтня 1926 р. усю територію СРСР за розмірами пенсійного забезпечення було поділено на 5 тарифних поясів. Більшість округів України потрапили до 5-ї найнижчої тарифної смуги, окрім промислових округів сходу, віднесених до 2 та 3 тарифних смуг, із мінімально встановленим розміром пенсії – 7 крб. [22; Арк. 174]. Із січня 1928 р. НК РСІ СРСР надав право союзним республікам самостійно розподілити округи за тарифними смугами для призначення пенсій по соцстраху [23; Арк. 77].

В законодавстві передбачався і порядок отримання пенсії. Застраховані були зобов'язані протягом двохрічного терміну після припинення роботи за наймом подати письмову заяву в губернське управління соціального страхування, або ж у комітет страхової каси за місцем постійного проживання. Особи, які відпрацювали у дореволюційний час не менше 8 років за наймом і подали заяву до 31 жовтня 1920 р. отримували пенсію, незалежно від часу припинення роботи. При подачі заяви застрахований мав подати такі документи: посвідчення про належність до застрахованих, посвідчення про наявність ознак стійкої втрати працездатності; посвідчення про відсутність промислу, прибуткового господарства із застосуванням найманої праці або власної торгівлі. Особи, що втратили працездатність через трудове каліцтво надавали акт про нещасний випадок. Усі документи направлялися в комісію по призначенню пенсій при губернському управлінні соціального страхування. З переходом соціального страхування у відання НКП, комісії із призначення пенсій існували при кожній страховій касі і складалися із представників комітету каси. Засідання таких комісій відбувалися 2 рази на місяць. Комісія, на основі отриманих даних встановлювала групу інвалідності та норму забезпечення. У разі потреби інвалід викликався в бюро лікарської експертизи (БЛЕ) для визначення ступеню та характеру стійкої втрати працездатності. Пенсія не могла бути призначеною, якщо інвалід будь-коли експлуатував чужу працю [18; С.28].

За загальним правилом призначення нових пенсій інвалідам і членам сімей, що втратили годувальника, здійснювалося після повторного огляду та перегляду справ по черговості, в залежності від стану фонду. В першу чергу розглядалися справи осіб, які стали інвалідами чи втратили годувальника у 1922 р. Вся робота по перегляду справ інвалідів мала бути проведена страховими органами та відділами робочої медицини до 1 січня 1923 р. [18; С.107].

Пенсія виплачувалася страховою касою за місцем постійного проживання інваліда на початку кожного місяця. При цьому застрахований пред'являв пенсійну книжку та довідку про доходи і заробіток за попередній місяць, завірений профспілковим органом чи радянською установою. Виплата пенсії припинялася: при наявності в інваліда заробітку чи інших доходів, що перевищують середній заробіток в даній місцевості; на час ув'язнення за постановою суду; у випадку неявки інваліда на повторний огляд, не частіше

двох разів на рік [14; Ст. 429]. При виїзді за кордон інваліди праці отримували пенсію за 6 місяців наперед. При поверненні пенсія зберігалася за ними протягом трьох років [24; С.101].

Отже, система пенсійного страхування, запроваджена в Україні в умовах НЕПу, дала можливість за обмеженості бюджетних коштів забезпечити пенсіями категорії робітників, що найбільше потребували соціального захисту.

Список використаних джерел та літератури

1. Рохлин А. Собесы, профсоюзы и инвалиды труда // Вестник социального обеспечения. – 1922. – №1-3.
2. Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГО України). – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 61.
3. Вісті. – 1922. – 28 січня.
4. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України). – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 1.
5. Вестник социального обеспечения. – 1922. – №4.
6. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 33.
7. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 34.
8. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 137.
9. Збірник узаконень УСРР. – 1923. – №43.
10. Вигдорчик Н. А. Обеспечение инвалидности при несчастных случаях и профессиональных заболеваниях. (Общедоступный очерк). – М.: Вопросы труда, 1926. – 31 с.
11. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 278.
12. Кодекс законов о труде 1922 г. – Харьков, 1923. – 48 с.
13. ЦДАВО України. – Ф. 2605. – Оп. 1. – Спр. 813.
14. Собрание узаконений СССР. – 1925. – №57.
15. Теттенборн З. Пенсионное обеспечение инвалидов труда и членов семейств застрахованных. – М.: Вопросы труда, 1927.
16. Информационный листок ГУСС. – 1925. – №10.
17. Баевский И. Л. Справочник застрахованого. Социальное страхование рабочих, служащих, инвалидов, безработных и членов их семей. – М.: Вопросы труда, 1923. – 174 с.
18. Сборник постановлений и распоряжений по социальному страхованию. – Харьков, 1923. – 332 с.
19. Милютин Б. Три года советского социального страхования. – М.: Вопросы труда, 1926. – 72 с.
20. Каплан Е. И. Пенсионное обеспечение в порядке соцстрахования. – М.: Гострудиздат, 1930. – 100 с.
21. Данский Б. Г. Социальное страхование раньше и теперь. – М.: Вопросы труда, 1928. – 251 с.
22. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 757.
23. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 922.
24. Сборник действующего законодательства по социальному страхованию на

Украине. Под общей редакцией И.И. Фреймана. – Харьков: «Вопросы труда», 1926. – 499 с.