

ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НА ЄТАПІ СТАНОВЛЕННЯ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ

У статті досліджуються питання пенсійного забезпечення в перші роки Радянської влади, а також вивчаються характерні особливості, що мали місце у пенсійному забезпеченні населення, яке проживало на території України. Визначені суб'єкти надання пенсій та види пенсійних виплат.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, страхування, суб'єкти допомоги.

У науковій літературі, у тому числі юридичній, останнім часом досить широко висвітлюються питання пенсійного забезпечення. Значну увагу розвитку пенсійної системи в Україні приділено у працях таких українських вчених: В.М. Андріїва, Н.Б. Болотіної, Т.З. Герасиміва, Б.О. Надточія, С.М. Прилипка, Б.І. Сташківа, Н.М. Хуторян, М.М. Шумило, О.М. Ярошенко та ін., але історичне коріння, його становлення досліджено недостатньо. Враховуючи проведення на сучасному етапі пенсійної реформи в Україні, питання становлення пенсійного забезпечення потребують додаткового дослідження.

Мета даної статті – дослідити, а також визначити характерні для перших років більшовицької влади особливості становлення пенсійного забезпечення та виявити основні риси призначення пенсій населенню, яке проживало у зазначений період на території післяреволюційної України.

Пенсійне забезпечення трудящих та членів їх сімей у Радянському Союзі пройшло декілька етапів перед тим, як стати розгалуженою системою забезпечення. Досить справедливую характеристику становлення пенсійної системи радянської доби знаходимо у Б.І. Сташківа. На думку вченого, заперечуючи еволюційний шлях розвитку, правляча партія приступила до соціальних експериментів революційними методами. Систему соціального страхування та забезпечення, що склалася в царській Росії, змальовували тільки чорними барвами і в короткі терміни її було повністю зруйновано. Більшовики почали вибудовувати власну державну систему соціального забезпечення [1, с. 329].

Після Жовтневої революції розпочалося активне регулювання пенсійних питань на державному рівні. В системі допомоги і захисту починає домінувати держава. Вона стає головним суб'єктом допомоги; церква, громадські органі-

зації, а також приватні особи майже не беруть участі у цій діяльності [2, с.21]. Уже у перші дні після революції рішенням II Всеросійського з'їзду Рад створюється спеціальний державний орган – Народний комісаріат праці, що мав здійснювати більшовицьку програму в галузі охорони праці і соціального страхування.

Одним із перших декретів нової влади, стало урядове повідомлення «Про соціальне страхування», опубліковане 1 листопада 1917 р. [3]. На виконання цього декрету більшовицький уряд оперативно приступив до видання декретів на базі «ленінських» принципів. Підкреслимо, що все подальше законодавство про соціальне забезпечення радянського періоду розвивалося на їх основі. Результатом втілення у життя вказаного акту було прийняття у листопаді-грудні 1917 р. декретів, які встановлювали окремі види соціального страхування і медичного обслуговування працівників і службовців. Одним із першорядних був Декрет «Про збільшення пенсій», відповідно до якого всім пенсіонерам, які отримали каліцтво пропонувалось підвищити пенсії вдвічі – на 100% [4, с.12-13]. 11 грудня 1917 р. вперше у світі приймається Положення про страхування на випадок безробіття [5, ст.111], а 22 грудня 1917 р. затверджується Декрет «Про страхування на випадок хвороби» [6, с.188].

Ці нормативні акти проголошували, що соціальному страхуванню підлягають всі без винятку наймані робітники, а також міська і сільська біднота. Але, як справедливо зауважує К.М. Гусов, у перших декретах про соціальне страхування й забезпечення викладалися головним чином програмні положення політики держави із цих питань, тому що гарантувати реальне забезпечення громадян у розмірах і формах, проголошуваних декретами, молода радянська держава в той час, певна річ, ще не могла [7, с.99].

У роки іноземної військової інтервенції та громадянської війни соціальне забезпечення було направлено, в першу чергу, на надання матеріальної допомоги сім'ям військовослужбовців. Основне місце в системі соціального забезпечення зайняли пенсії інвалідам із числа червоноармійців і пенсії членам їх сімей у разі втрати годувальника. Зокрема, покращив пенсійне забезпечення червоноармійців і членів їх сімей Декрет РНК від 7 серпня 1918 р. «Про пенсійне забезпечення солдатів Робітничо-Селянської Червоної армії і їх сімей» [8, с.637].

Однак, поряд з процесом підвищення низьких пенсій, мав місце і зворотній процес – обмеження високих пенсій колишнім царським чиновникам. Так, після підписання 24 грудня 1917 р. спеціального Декрету «Про припинення видачі пенсій, що перевищують 300 руб.» була припинена видача пенсій, які перевищували 300 рублів на одну особу чи сім'ю в місяць. Максимальні пенсії не могли перевищувати 300 руб. і виплачувались по розпорядженню наркома фінансів в окремих випадках [4, с. 14].

Право цього періоду було правом пролетарським, правом диктатури пролетаріату. Цілком зрозумілим є те, що перші акти Радянської влади в області пенсійного забезпечення проводили чітку класову лінію: пенсії робітникам, які стали інвалідами на виробництві, підвищувались, а призначення або виплата пенсій колишнім чиновникам обмежувались, а у деяких випадках і зовсім припинялись.

В умовах громадянської війни, у роки «воєнного комунізму» соціальне страхування (система якого, як вірно стверджують М.В. Лушнікова і А.М. Лушніков, так і не склалася [9, с. 197]) , яке спочатку вводилося тільки для робітників і службовців, було замінено соціальним забезпеченням для всього населення країни. Висловлюючись з цього приводу Є.І. Астрахан слушно зазначає, що, безперечно, однією (а, можливо, і головною) із причин заміни соціального страхування соціальним забезпеченням в 1918–1921 роках було те, що робота державних підприємств організовувалась в той час не на принципах господарського розрахунку, а на принципах кошторисного фінансування [4, с. 30].

Найбільш значимим нормативним актом у розвитку пенсійного забезпечення перших років радянського періоду стало затверджене РНК 31 жовтня 1918 р. Положення про соціальне забезпечення трудящих [10, ст.93]. На підставі цього Положення протягом кількох років здійснювались всі види соціального забезпечення. Ми розділяємо думку В. Аралова, що Положення зна-

чно розширило коло осіб, які підлягали забезпеченню, оскільки воно включало усіх осіб, джерелом існування яких є виключно самостійна праця. До уваги не ставилось як працювали ці особи – самостійно чи у наймі [11, с. 41-42]. Відповідно до цього Положення суб'єктами забезпечення були всі особи, котрі, не використовуючи працю інших осіб, отримували дохід від власної трудової діяльності. Підкреслюючи його значимість для даного етапу, ми одночасно відзначаємо і його декларативний характер та цілком підтримуємо М.В. Лушнікову і А.М. Лушнікова, що у напіврозрушеній революцією і громадянською війною Росії це було не більш ніж благим, але нездійсненим побажанням [9, с. 198].

Основними видами виплат у Положенні визначалися допомоги та пенсії. Але пенсійне забезпечення у випадку старості у цьому акті ще не закріплювалося. Аналізуючи це Положення, Л.Я. Гінцбург вказує, що воно мало свою специфіку: старість розглядалась як одна з причин непрацездатності, поряд з каліцтвом на виробництві, професійним захворюванням та ін., тому забезпечення на випадок старості визначалось не як окремий вид забезпечення, а як особистий випадок забезпечення у випадку настання інвалідності [12, с. 38]. З цього приводу вірну думку висловив Є.І. Астрахан, що старість, стареча немічність могли враховуватись, як одна із причин інвалідності, але не як самостійна підстава виникнення права на пенсію [4, с. 24]. Отже, можемо зробити висновок, що соціальне забезпечення надавалось не усім, а лише тим старикам, які в силу свого похилого віку стали непрацездатними та мали медичне посвідчення про факт непрацездатності (висновок експертизи).

Доречно звернути увагу на те, що хоч і існувала можливість забезпечення у випадку старості (за вказаних вище умов), однак Положення не закріплювало вік, з настанням якого особу можна було б віднести до категорії стариків.

Щодо розміру пенсій, то він нараховувався за спеціальним правилом: не із фактичного заробітку конкретного працівника, а із середньої платні осіб, які підлягали забезпеченню. При цьому розміри пенсій не диференціювались в залежності від причини інвалідності: вони були однакови і при трудовому каліцтві і при загальному захворюванні [4, с. 26]. Також характерною особливістю забезпечення була широка натуралізація, обумовлена процесом інфляції, внаслідок якої втрачалася цінність грошей у порівнянні з продовольчими та іншими пайками і ордерами на товар, паливо і т. і. [13, с. 45].

Зауважимо, що соціальне забезпечення у цей період здійснювалося через організовані підвідділи соціального забезпечення і охорони праці при місцевих органах Народного комісаріату праці, проте, уже у квітні 1920 р. всі справи соціального забезпечення було передано Народному комісаріату соціального забезпечення.

Проведений аналіз дає підстави констатувати, що у перші післяреволюційні роки державою була проведена велика робота з видання нормативних актів по соціальному забезпеченню, що диктувало необхідність проведення кодифікації діючого законодавства. До одного з перших актів галузевої кодифікації слід віднести Положення про соціальне забезпечення трудящих від 31 жовтня 1918 р., в якому містилися норми, які регулювали усі види соціального забезпечення, що існували в той період. А першим актом видової кодифікації стали затверджені Наркомпраці 15 серпня 1919 р. Зведені правила про видачу допомог і пенсій працівникам підвідділами соціального забезпечення та охорони праці відділів праці. 27 липня 1920 р. був виданий другий кодифікаційні акт – Зведені правила з видачі допомог і пенсій, затверджені Наркомсобесом. А в кінці 1920 р. прийняті розширені Зведені правила по видачі допомог і пенсій [7, с. 99].

Для даного етапу характерним було введення спеціального пенсійного законодавства, яке розповсюджувалось на незначне коло осіб. Прийнятими актами визначалися суб'єкти (особи з особливими заслугами перед державою та члени їх сімей), яким пенсія у зв'язку з інвалідністю, а також пенсія у разі втрати цих осіб як годувальника призначалась у більш високих розмірах. А також встановлювалися посилені пенсії, котрі призначалися у межах від середньої до максимальної тарифної ставки певної місцевості з частковою або повною натуралізацією. Встановлення особливих заслуг перед більшовицькою державою було покладено на відповідні центральні органи Радянської влади. Наведене свідчить, що з прийняттям спеціальних декретів більшовиками був порушений проголошений ними принцип рівності у пенсійному забезпеченні.

Вкажемо на деякі особливості регулювання пенсійного забезпечення на території України у досліджуваний період. За часів Центральної Ради (з 08.04.1917р. по 29.04.1918 р.), а також у період Гетьманату (з 29. 04.1918 р. по 14.12.1918 р.) власне законодавство про пенсійне забезпечення не було прийнято, забезпечення здійснювалося за нормативними актами, уже не

існуючої Російської імперії. Але, як наводить приклади М.М. Шумило, у деяких випадках приймалися рішення про пенсійне забезпечення окремих службовців або навіть окремих громадян [14, с. 33].

Важливим етапом формування Української державності стало створення Директорії Української Народної Республіки (з 14.11. 1918 р. по 10.11.1920 р.). Відразу зазначимо, що Директорія УНР також не мала свого пенсійного законодавства, тому використовувала те, що було чинне за часів попередніх урядів. Тільки 4 серпня 1920 р. був прийнятий Закон «Про встановлення тимчасових правил про призначення пенсій та допомог колишнім службовцям державних установ Української Народної Республіки або родинам цих службовців» [15, с. 655-658]. Це був перший і останній нормативно-правовий акт, який регулював пенсійне забезпечення службовців.

Відповідно до ст. 2 закону до осіб, на яких поширювалася дія закону належали службовці, які вийшли у відставку після 09 (22) січня 1918 р., тобто, після видання Центральною Радою УНР четвертого Універсалу. Зазначені норми закону поширювалися і на осіб, які отримували пенсії по Уставу про пенсії і одноразові допомоги 1896 р. Право отримувати пенсію мали і члени сім'ї годувальника у випадку його смерті. Закон визначав умови нарахування пенсії службовцям. За основу брався оклад, на момент виходу службовця на пенсію, якщо він прослужив на державній посаді не менше двох років, а якщо вислуга склала менше року, то пенсія вираховувалась з окладу попередньої посади. В законі закріплювалася суттєва диференціація щодо умов визначення права на пенсію: 1) для службовців центральних державних установ терміни перебування на посаді скорочувалися на половину; 2) якщо у момент призначення пенсії оклад утримання на посаді, яку займав пенсіонер, збільшувався у порівнянні з його окладом у день виходу його у відставку, то за основу обрахування пенсії брався підвищений оклад; 3) на розмір пенсії, окрім окладу, впливав і строк служби. Так, при стажі менше 15 років, службовець отримував пенсію у розмірі не більше 1/3 окладу утримання, якщо строк служби складав від 15 до 25 років, розмір пенсії складав не більше 1/2 окладу, якщо ж строк служби складав більше 25 років, то такий державний службовець мав право на пенсію у розмірі не більше 2/3 окладу. На наш погляд, такий підхід щодо визначення строку служби для обчислення розміру пенсії не втратив актуальності і може, в деякій

мірі, бути використаний при реформуванні пенсійної системи України, особливо при визначенні розміру пенсій по спеціальним законам.

В окремих випадках, на підставі постанови голови Ради Народних Міністрів, пенсія могла призначатись і в більш високих розмірах, але не більше 1/2 окладу, якщо строк служби складав менше 15 років і не більше 2/3 окладу, якщо строк служби складав більше 15 років і менше 25 років. Будь-яке збільшення пенсій на цих осіб не розповсюджувалось.

Закон також передбачав право перерахунку пенсії, та призначення надбавок у зв'язку з дорожнечю і підвищенням добових грошей службовцям. Із аналізу положень цього закону, як вірно стверджує М.М. Шумило, видно, що пенсія службовця складалась із двох частин: 1) сталої основної пенсії (1/3, 1/2, 2/3 від штатного утримання) та 2) тимчасової доплати до пенсії (1/3, 1/2, 2/3 відсоткових добавок і добових грошей на дорожнечу) [14, с. 38].

У соціальному забезпеченні часів Директорії УНР також передбачалися одноразові виплати і допомоги.

Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що:

1. Перші заходи щодо створення нової радянської пенсійної системи були суперечливими: з однієї сторони, визначалися відміною старої пенсійної системи, максимальною революційною «творчістю» та свавіллям, а з іншої сторони – прагненням побудувати нову систему, яка б носила прогресивний характер і в цілому відповідала світовій практиці. По-перше, страхування отримало всезагальний характер: воно розповсюджувалось як на всі верстви населення, так і на всі випадки втрати працездатності. По-друге, підприємці несли всі витрати по страхуванню та відшкодуванню заробітку у випадках втрати працездатності. По-третє, застраховані отримували повне самоуправління у всіх страхових організаціях. Проте, прийняті декрети про соціальне забезпечення, як правило, носили декларативний характер, не були економічно обґрунтованими і певна річ, не могли забезпечити громадян у розмірах і формах, визначених державою.

2. Створювана в перші роки Радянської влади система соціального забезпечення стосувалась, перш за все, пролетаріату і носила виражений класовий характер. А перші декрети в сфері пенсійного забезпечення проводили чітку класову лінію: пенсії робітникам, які стали інвалідами на виробництві підвищувались, а призначення або виплата пенсій колишнім чиновникам обмежу-

вались, а у деяких випадках і зовсім припинялись.

3. Складність економічної і політичної ситуації в країні була причиною частой зміни політики пенсійного забезпечення. Так, у період «воєнного комунізму» соціальне страхування, що спочатку вводилося тільки для робітників і службовців, було замінене соціальним забезпеченням для всього трудового населення країни, але вже в 1921 р. соціальне забезпечення було знову замінене соціальним страхуванням. Також характерною особливістю забезпечення була широка натуралізація: надання допомоги продовольчими та іншими пайками, ордерами на товар, паливо і т. ін..

4. Найбільш важливим актом у розвитку пенсійного забезпечення перших років радянського періоду стало затверджене РНК 31 жовтня 1918 року Положення про соціальне забезпечення трудящих. Положення стало першим актом галузевої кодифікації законодавства про соціальне забезпечення.

5. На даному етапі впроваджувалося і законодавство про персональні (поширені) пенсії, яке регулювало пенсійне забезпечення обмеженого числа громадян, тим самим порушувало проголошений більшовиками принцип рівності у пенсійному забезпеченні. Започатковане правило встановлення привілейованих пенсій у перші роки радянської влади використовувалось протягом всього часу існування більшовицької держави.

6. За часів Центральної Ради, а також Гетьманату не приймалися закони, які б регулювали питання пенсійного забезпечення, у зв'язку з цим застосовувалася нормативна база Російської імперії. Лише у 1920 році Директорією УНР був прийнятий закон, який регулював пенсійне забезпечення колишніх службовців державних установ Української Народної Республіки та членів їх сімей. Для вдосконалення нині чинного пенсійного законодавства України в деякій мірі може бути запозичений закріплений у цьому законі механізм обчислення строку служби та визначення розміру пенсій державним службовцям.

Література

1. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення: Навч. посіб. – К.: Знання, 2005. – 405 с.
2. Соціальна робота в Україні / Навч. посіб. І.Д. Зверева, О.В. Безпалько, С.Я. Харченко та ін.; За заг. ред.: І.Д. Зверевої, Г.М. Лактіонової. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 256 с.
3. СУ. 1917 г. – № 2, ст. 17

4. Астрахан Е. И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим / Е. И. Астрахан. – М. : Юрид. лит., 1971. – 216 с.
5. СУ РСФСР – 1917 г. №8, ст.111
6. СУ РСФСР – 1917 г. №13, ст.188.
7. Право социального обеспечения. Учебник. Издание второе, переработанное и дополненное / Под. ред. К.Н. Гусова. – М. : ПБОЮЛ Грачев С.М., 2001. – 328с.
8. СУ РСФСР – 1918 г. №58, ст.637.
9. Лушникова М.В. Курс права социального обеспечения / М.В. Лушникова, А.М. Лушников. – 2-е изд. доп. – М. : Юстицинформ, 2009. – 656 с.
10. СУ – 1918 г. № 89, ст. 93.
11. Аралов В. Основные этапы развития пенсионного обеспечения // Социальное обеспечение. – 1956. – №1. – С. 41-42.
12. Гинцбург Л. Я. Трудовой стаж рабочих и служащих / Л. Я. Гинцбург ; отв. ред. : Красно-польский А.С. – М. : АН СССР, 1958. – 203 с.
13. Андріїв В. Соціальне страхування: історія проблеми / В. Андріїв // Соціальний захист. – 1999. – № 2. – С. 43-51.
14. Шумило М. М. Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців : монографія / М. М. Шумило. – К. : Ніка-Центр, 2010. – 272 с.
15. Директорія, Рада народних Міністрів УНР 1918 – 1920: Документи і матеріали: [У 2 т., 3 ч.] / Інститут історії України НАН України. Центр. держ. архівів вищих органів влади і управління України, Дослід. ін-т сучас. укр. історії (Філадельфія). – К.: Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. – Т. 2/[2,3]: Редкол.: В. Верстюк (відп.ред.) та ін.; Упоряд. В.Верстюк та ін. 2006.

А.В. Скоробагатько

Развитие законодательства о пенсионном обеспечении в первые годы Советской власти

В статье исследуются вопросы пенсионного обеспечения в первые годы Советской власти, а также изучаются характерные особенности, которые имели место в пенсионном обеспечении населения, которое проживало на территории Украины. Определены субъекты предоставления пенсий и виды пенсионных выплат.

A.V. Skorobatko

The development of pension provision of the first years of Soviet power

This article investigates the questions of the pension providing of the first years of Soviet power, and their characteristic features which took place in the pensions of the population, which lived in the territory of Ukraine. Definite subjects of pension provision and retirement benefits.