

УДК 349.3 (477)

ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗА ВІКОМ У РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД

Михайлова І.Ю., к. ю. н., доцент
кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницький університет управління та права

Стаття присвячена особливостям пенсійного забезпечення за віком у радянський період. Здійснено аналіз правового регулювання пенсій за віком у той період та визначено його етапи розвитку.

Ключові слова: пенсійний вік, виробничий стаж, державна пенсія, пенсійне забезпечення за віком, старість, розвиток пенсійного забезпечення.

Стаття посвящена особенностям пенсионного обеспечения по возрасту в советский период. Осуществлен анализ правового регулирования пенсий по возрасту в тот период и определены его этапы развития.

Ключевые слова: пенсионный возраст, трудовой стаж, государственная пенсия, пенсионное обеспечение по возрасту, старость, развитие пенсионного обеспечения.

Myhailova I.Y. OLD-AGE PENSION IN THE SOVIET PERIOD

The article is devoted to features old-age pension in the Soviet period. The analysis of legal regulation of old age at that time and determined its stages of development.

Key words: retirement age, seniority, state pension, old-age pension, old age pension development.

Постановка проблеми. На державу завжди був покладений обов'язок забезпечувати гідне життя для осіб похилого віку. Для цього з розвитком економіки та суспільства в цілому змінюється, удосконалюється та трансформується нормативна база, що забезпечує пенсії за віком задля покращення рівня життя непрацездатних громадян. Детально дослідивши історію, можна в подальшому зробити аналіз теперішнього законодавства, знайти позитивні та негативні моменти, які певним чином покращують чи погіршують становище пенсіонерів, та запобігти вчиненню подібних помилок у майбутньому. Важливість вивчення розвитку пенсійного законодавства за віком в радянський період полягає, перш за все, у тому, що саме тоді було закладено підґрунтя одного із рівнів сучасної пенсійної системи, а саме: солідарного. Цьому сприяло прийняття низки нормативно-правових актів, які забезпечили можливість пенсійного забезпечення за віком різних категорій працівників та його легальне централізоване регулювання.

Стан наукового дослідження. Значну увагу розвитку пенсійного забезпечення приділено у працях таких вчених, як: Н. Б. Болотіна, Ю. О. Корчак-Чепурківський, Б. О. Надточій, С. М. Прилипко, Б. І. Сташків, І. І. Шаманаєва, М. М. Шумило, О. М. Ярошенко та ін., але становлення та розвиток пенсійного забезпечення за віком в радянський період досліджено недостатньо.

Мета статті полягає в аналізі особливостей пенсійного забезпечення за віком у радянський період та визначення етапів розвитку його правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Після повалення царського режиму та перемоги Жовтневої соціалістичної революції розпочалась активна діяльність більшовиків щодо створення державної системи матеріального забезпечення непрацездатних. Уже 30 жовтня 1917 року (за старим стилем) Народний комісаріат праці від імені Радянського уряду спеціальною декларацією сповістив робітничий клас, а також міську та сільську бідноту про те, що уряд негайно приступає до видання декретів про повне соціальне страхування на основі робітничих страхових гасел. Це означало, що соціальне страхування буде проводитися повністю за рахунок наймачів і держави, охоплювати усіх без винятку робітників та службовців, а також сільську бідноту, буде поширюватися на усі випадки втрати працездатності.

Створене соціальне страхування охоплювало тільки робітників та службовців. В умовах громадянської війни, що почалася тоді, необхідно було поширити його на усі категорії працівників. Тому замість соціального страхування було створене соціальне забезпечення для усіх працюючих, що регулювалося прийнятим Радою Народних Комісарів Положенням про соціальне забезпечення працюючих від 31 жовтня 1918 року [1]. Цим нормативно-правовим актом передбачалося забезпечення робітників: а) у разі тимчасової непрацездатності, незалежно від причини, що її викликала (загальне захворювання, каліцтво і т. п.); б) у разі постійної втрати (повністю або частково) працездатності, викликаній каліцтвом, хворобою, старістю і т. п.; в) у разі втра-



ти засобів існування внаслідок безробіття; г) надання усіх видів лікарської допомоги та допомоги на пологи. Тобто, це Положення не розглядало старість як самостійний ризик. Пенсії по старості та по інвалідності були об'єднані у групу пенсій «у разі постійної втрати працездатності». Похилий вік, що має, як відомо, незворотний характер, був однією з умов, які надавали право на таку пенсію. Конкретний вік отримання пенсії у Положенні не був зазначений, але на підставі підзаконних актів можна стверджувати, що, починаючи з 1919 року, таким визнавався для чоловіків і жінок вік 60 років [2, с. 24-25], причому пенсія призначалася лише за умови втрати 15% працездатності.

У 1927 році було вперше введено пенсійне забезпечення по старості для робітників підприємств текстильної промисловості. Пенсії по старості призначалися з досягненням чоловіками 60 років, а жінками – 55 років за наявності 25-річного виробничого стажу. Ці пенсії призначалися незалежно від стану працездатності. У наступні роки пенсійне забезпечення по старості було поширено на робітників інших галузей народного господарства [3, с. 6-8]. Відносно низький вік виходу на пенсію в СРСР та країнах Східної Європи розглядався як одне із головних «завоювань» працюючих при соціалізмі. Очікувана тривалість життя наприкінці 20-х років становила в середньому 47 років, у тому числі у чоловіків – 45, а у жінок – 49 років. При цьому середня тривалість життя при виході на пенсію була у чоловіків 15,5 років при досягненні віку 60 років, а у жінок – 16,56 років у віці 55 років [4, с. 12]. Вважалося, що на межі вказаного віку у більшості людей чітко проявляються ознаки старіння організму, що ускладнює їх регулярну професійну діяльність. Виходячи з цього, і був встановлений пенсійний вік: 60 років для чоловіків і 55 років для жінок.

Окрім того, поза увагою радянської влади не залишились такі особи, які до революції володіли засобами виробництва, поміщики, вищі чиновники і т. д., тому протягом 1929–1931 років була видана низка підзаконних актів, що позбавляли їх права на пенсійне забезпечення. Ці дискримінаційні заходи пояснювались «загостренням класової боротьби», опором політиці колективізації, саботажем на промислових підприємствах та іншими проявами невдоволення Радянською владою з боку «залишків експлуататорських класів». Конкретні вказівки щодо застосування цих норм були передбачені в Постанові Союзної Ради соціального страхування при НКП СРСР від 29 лютого 1932 року «Про поліпшення пенсійного забезпечення по

інвалідності, у разі втрати годувальника і у старості» [5].

Важливим здобутком того часу було прийняття Конституції СРСР у 1936 році, що дозволило закріпити на найвищому законодавчому рівні право усіх громадян на соціальне забезпечення по старості, хворобі, втраті працездатності та встановити рівність прав усіх громадян на пенсійне забезпечення. Однак ці положення Конституції СРСР були реалізовані не повністю, оскільки хоч право на пенсійне забезпечення, крім робітників, набули й службовці, колгоспникам довелося очікувати цього права ще близько 30 років.

Надалі радянське законодавство про соціальне забезпечення розвивалося з урахуванням проголошених політичних завдань та економічних можливостей країни. Пізніше в зв'язку з необхідністю докорінної зміни у країні 14 липня 1956 року був прийнятий новий Закон «Про державні пенсії» [6]. Саме за допомогою цього нормативно-правового акту багато несправедливих і дискримінаційних обмежень було скасовано, а умови призначення пенсії – уніфіковано. Цей Закон став результатом внутрішньогалузевої кодифікаційної роботи всесоюзного масштабу. Кодифікація законодавства на такому рівні була проведена в СРСР вперше. На відміну від попередніх видових форм кодифікації, які полягали лише в об'єднанні нормативних актів щодо окремих видів соціального забезпечення, Закон 1956 року в комплексі об'єднав всі основні види пенсій і встановив єдині правила та порядок їх призначення й виплати. Таким чином, законодавство про соціальне забезпечення стало більш концентрованим, повним і доступним для широких мас населення [11, с. 153].

Вказаний правовий акт ліквідував існуючий надмірний розрив між підвищеними і загальними пенсіями. Нормами Закону було встановлено високий мінімум пенсії по старості – 300 карбованців на місяць, а це особливо важливо було для пенсіонерів, які вийшли на пенсію давно, коли заробітна плата була набагато нижчою. Також з метою усунення будь-яких надмірностей у пенсійному забезпеченні передбачався максимальний розмір пенсії по старості – 1200 карбованців на місяць, тобто, максимальна пенсія була у 4 рази більшою, ніж мінімальна.

На думку Є. І. Астрахана, основними принципами радянського права соціального забезпечення, які були закладені в Закон 1956 року, були: виплата пенсій винятково за рахунок держави; поширення державного пенсійного забезпечення на

усіх робітників та службовців та інших громадян, які підлягають соціальному страхуванню; повнота і різноманіття видів пенсійного забезпечення; всебічна і підвищена охорона права на пенсію [7, с. 150-151]. Однак, наскільки у дійсності можна вірити твердженню, що у країні, де існувало соціальне страхування (хоча б і «державне»), пенсійне забезпечення здійснювалось «винятково» за рахунок державних коштів? У сучасному розумінні це значить – за рахунок асигнувань з державного бюджету. Такий гранично централізований спосіб фінансування був характерний для періоду «воєнного комунізму», але вже в 1921 року соціальне страхування було відновлено. Отже, потрібно виходити з іншого розуміння терміна «державні кошти». Для цього необхідно, насамперед, проаналізувати питання про те, яким було соціальне страхування в СРСР [8, с. 57].

З Інструкції про порядок стягнення страхових внесків і витрат коштів державного соціального страхування, затвердженої постановою Президії ВЦРПС від 29 лютого 1960 року [9] очевидно, що, по-перше, у СРСР не існувало спеціального фонду, відділеного від державного бюджету, в якому акумулювалися б кошти від соціального страхування. По-друге, суб'єктом страхування в переважній більшості випадків виступало державне підприємство. Але якщо персоніфікованого обліку страхових внесків не існувало і страхувальником був колективний суб'єкт (підприємство, установа, організація, колгосп), то внески нараховувалися, як це вказується в п. 14 Інструкції, на заробітну плату «...усіх робітників та службовців, у тому числі штатних, позаштатних, сезонних, тимчасових, працюючих за сумісництвом, які виконують разові, випадкові і короткострокові роботи, а також на заробітну плату працівників інших категорій ..., на яких спеціальним рішенням поширене соціальне страхування».

Страхові внески нараховувалися, крім заробітної плати, практично на усі види виплат, передбачених системою оплати праці (п. 15 Інструкції). І хоча згодом ці внески централізовано надходили до бюджету державного соціального страхування і перерозподілялися там, навряд чи можна заперечувати, що значну частку виплат у системі соціального забезпечення фінансували самі робітники та службовці. Без цього соціальне страхування просто не могло б існувати. Можна сказати, що якщо пенсії за Законом 1956 року і виплачувалися «за рахунок державних коштів», то це характеризує в більшій мірі формальну, ніж змістовну сторону пенсійного забезпечення. У ході викладеного не можна

погодитися з твердженням, що пенсійне забезпечення і соціальне забезпечення в цілому в СРСР здійснювалося безкоштовно, цілком за рахунок державних і суспільних коштів [10, с. 8].

Негативним моментом Закону «Про державні пенсії» було те, що він закріпив існуючу на той час нерівність у соціальному забезпеченні робітників і службовців, з одного боку, і колгоспників – з іншого. Лише через вісім років із введенням у 1964 році системи пенсійного забезпечення колгоспників у країні була створена єдина державна пенсійна система.

Так, 15 липня 1964 року було ухвалено Закон СРСР «Про пенсії і допомогу членам колгоспів» [12], яким визначались умови пенсійного забезпечення колгоспників. Однак, норми цього Закону значно відрізнялись від норм Закону «Про державні пенсії», що проявлялось в соціальній несправедливості держави щодо пенсіонерів-колгоспників яким гарантувався значно нижчий рівень пенсійного забезпечення, ніж робітникам і службовцям. Крім того, пенсійний вік колгоспників спочатку був установлений вищим, аніж для робітників і службовців: 65 років – для чоловіків і 60 років – для жінок. І лише законом від 1 жовтня 1989 року була ліквідована відмінність у пенсійному забезпеченні колгоспників, робітників та службовців [13, с. 53-57].

Розвиток радянського пенсійного забезпечення в 70-80 роках відбувалося в основному в рамках уже прийнятих основних законодавчих актів. Були видані окремі акти, спрямовані на стимулювання праці пенсіонерів, на зміцнення трудової дисципліни за допомогою збільшення розміру надбавки за безперервний стаж роботи, надання пільг окремим категоріям населення (наприклад, інвалідам Великої Вітчизняної війни). У цей же час у науці висловлювалися обґрунтовані пропозиції про уніфікацію норм пенсійного законодавства, тому що після прийняття Закону 1956 року знову було видано велику кількість актів, що по-різному регулювали ті самі питання [14, с. 60]. Однак така робота не була зроблена, що, безумовно, негативно впливало на розвиток правового регулювання пенсійного забезпечення, оскільки прийняття великої кількості нормативно-правових актів, не завжди забезпечує якісну реалізацію права на пенсію, а навпаки, сприяє виникненню плутанини та неузгодженості у разі застосування норм законів та підзаконних актів на практиці. У цілому можна погодитися з висновком В. Ш. Шайхатдинова про те, що «...незважаючи на достатню кількість нормативних актів, прийнятих у 70-х – середині 80-х



років, не можна сказати, що соціальне забезпечення у цей період було значно поліпшене. Більш того, соціальної сфери серйозно торкнулися негативні процеси. Це проявилось у невиправданих розходженнях у рівні соціального забезпечення окремих верств населення, зростанні розриву між розмірами заробітку і пенсії» [15, с. 83]. Таким чином, хоча в СРСР до кінця розглянутого періоду й було проголошено право усіх громадян на пенсійне забезпечення, але, власне кажучи, це право постійно обмежувалось як щодо окремих категорій громадян, так і в розумінні сутності й мети пенсійного забезпечення.

У 1980-х роках в Радянському Союзі розпочалися радикальні перетворення у політичній та соціально-економічній організації суспільного життя, спричинені погіршенням загального економічного становища країни. Соціальні витрати, особливо пенсійні, стали надмірним навантаженням для державного бюджету. Таким чином, виникла проблема пошуку небюджетних джерел для фінансування пенсій. З цією метою вивчався досвід функціонування пенсійних систем інших країн, багато з яких у 70–80-х роках ХХ століття зазнали кризи, передусім внаслідок несприятливої демографічної ситуації, і тому змушені були вдаватися до реформування пенсійної сфери. Як засвідчив зарубіжний досвід, найефективнішим фінансовим механізмом у солідарній пенсійній системі виявився механізм пенсійного страхування – персоналізований розподіл через суспільні страхові фонди надходжень від працездатної частини населення на користь пенсіонерів. Такий підхід фінансування пенсійних виплат і було закладено в Законі СРСР «Про пенсійне забезпечення громадян СРСР», ухваленому у травні 1990 року, що набрав чинності з 1 січня 1991 року [16]. На жаль, ця перехідна система не була пристосована до нових економічних умов і тому не мала успіху.

Висновки. Отже, в розвитку законодавства про пенсійне забезпечення за віком у радянський період можна виділити наступні етапи:

1 етап (1927–1955 роки) – становлення й удосконалення пенсійного законодавства. Вперше встановлюється пенсійний вік для отримання пенсій по старості (55 років для жінок і 60 років для чоловіків) та необхідний трудовий стаж (25 років для чоловіків та 20 років для жінок). Прийняття 5 лютого 1936 року Конституції СРСР передбачило на нормативному рівні матеріальне забезпечення у старості, однак нерівність умов пенсійного забезпечення робітників, службовців і колгоспників залишалась.

2 етап (1956–1984 роки) – період формування радянської системи пенсійного забезпечення. Прийняття Закону «Про державні пенсії» від 14 липня 1956 року та Закону «Про пенсії та допомоги членам колгоспів» від 15 липня 1964 року. Це був важливий етап формування єдиної системи пенсійного забезпечення, затвердились загальні та єдині принципи права на пенсію для всіх громадян СРСР.

3 етап (1985–1990 роки) – правове регулювання пенсійного забезпечення за віком у роки перебудови, що була спричинена стагнацією в економіці, провалами у соціальній сфері. Спроба запровадження системи пенсійного страхування, яка не увінчалась успіхом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. О социальном обеспечении трудящихся [Текст]: Декрет Совнаркома от 31.10.1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 89. – Ст. 906.
2. Астрахан Е. И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим [Текст]: ист. очерк: (1917–1970 гг.) / Е. И. Астрахан; Всесоюз. науч.-исслед. ин-т сов. законодательства. – М. : Юридическая литература, 1971. – 215 с.
3. Советское пенсионное обеспечение [Текст]. [учебн. пособие]. – М. : «Юрид. лит.-ра», 1966. – 168 с.
4. Корчак-Чепурківський Ю. Таблиці доживання і сподіваного життя людності в 1925–1926 рр. [Текст] / Ю. Корчак-Чепурківський. – Харків, 1929. – 21 с.
5. Об улучшении пенсионного обеспечения по инвалидности, по случаю потери кормильца и по старости [Текст]: Постановление Союзного Совета Социального Страхования от 29.02.1932 г. // ИНКТ. – 1932. – № 11. – С. 19.
6. Про державні пенсії: Закон СРСР від 14.07.1956 р. [Текст] // ВВР СРСР. – 1956. – № 15. – Ст. 313.
7. Астрахан Е. И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим [Текст]: ист. очерк: (1917–1970 гг.) / Е. И. Астрахан; Всесоюз. науч.-исслед. ин-т сов. законодательства. – М. : Юридическая литература, 1971. – 215 с.
8. Шаманаева И. И. Вопросы соотношения российского законодательства о социальном обеспечении с международными актами о правах человека [Текст]: дис. канд. юрид. наук: 12.00.05 / И. И. Шаманаева. – Екатеринбург: РГБ, 1999 – 241 с.
9. Об утверждении инструкции о порядке взимания страховых взносов, расходования и учета средств государственного социального страхования: Постановление Президиума ВЦСПС от 29.02.1960 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.knukim-edu.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex15976.htm>.
10. Зайкин А. Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению в СССР [Текст]: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: Спец. 12.00.05 «Трудовое право; Право социального обеспечения» / А. Д. Зайкин. – М., 1974. – 35 с.
11. Право социального обеспечения России [Текст]: [учебник] / М. О. Буянова, К. Н. Гусов и др.; под ред. К.



Н. Гусова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 488 с.

12. Про пенсії і допомогу членам колгоспів: Закон СРСР від 15.07.1964 р. [Текст] // ВВР СРСР. – 1964. – № 29. – Ст. 340.

13. Бойко М. Д. Право пенсійного забезпечення в Україні [Текст]: [навчальний посібник] / М. Д. Бойко. – Вид.2-ге, випр. і доп. – К. : Атіка, 2006. – 356 с.

14. Караваев В. В. О совершенствовании пенсионного законодательства [Текст] / В. В. Караваев //

Советское государство и право. – 1971. – № 10. – С. 60-64.

15. Шайхатдинов В. Ш. Развитие советского законодательства о социальном обеспечении [Текст] / В. Ш. Шайхатдинов // Развитие политико-правовой системы социализма (история и современность). – Свердловск, 1988. – С. 83-87.

16. Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР–Закон СРСР від 15.05.1990 р. [Текст] // ВВР СРСР. – 1990. – № 23. – Ст. 416.