

### РОЗВИТОК ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НА ЕТАПІ ІНДУСТРІАЛІЗАЦІЇ СРСР

На нинішньому етапі розвитку суспільних відносин питання створення справедливої системи пенсійного забезпечення є надзвичайно важливим для України, яка виборола свою незалежність і утвердилась як самостійна, соціальна держава. Сталість демократичного розвитку нашої країни у значній мірі залежить від втілення у державі принципів законності та справедливості.

Проблеми пенсійного забезпечення у різні періоди його становлення досліджували такі науковці: В. С. Андреев, Є. І. Астрахан, М. А. Вігдорчик, І. В. Гуцін, В. М. Догадов, Л. В. Забелін, М. Л. Захаров, А. Д. Зайкін, Р. І. Іванова, В. В. Караваєв, Г. С. Кудрявцев, Б. А. Любимов, М. А. Семашко, В. О. Тарасова. Серед вітчизняних вчених питання історії становлення та розвитку пенсійного забезпечення вивчають: В. М. Андріїв, М. Д. Бойко, Т. З. Герасимів, Б. О. Надточій, С. М. Прилипко, С. М. Сивак, Н. М. Хуторян, М. М. Шумило.

Метою написання даної статті є виявлення позитивних тенденцій становлення пенсійного забезпечення на етапі індустріалізації СРСР, які не втратили актуальності і можуть бути враховані при реформуванні пенсійної системи в Україні.

На досліджуваному етапі радянська держава вирішувала основне завдання — відродження промисловості, що, у свою чергу, дало можливість ще до початку першого п'ятирічного плану приступити до поступового введення пенсійного забезпечення у разі настання старості. В. С. Сазонов, Я. М. Фогель, досліджуючи становлення пенсійного забезпечення, відмічають, що відповідно до завдань, які були поставлені у роки перших п'ятирічок, пенсійне забезпечення повинно було розвиватися шляхом надання пільг для ударників, героїв праці та для осіб, які мають тривалий стаж роботи у найважливіших галузях народного господарства, служити справі підвищення виробництва праці [1, 30].

У 1928 році вперше вводяться пенсії за віком, як особливий вид забезпечення по соціальному страхуванню. Першим спеціальним актом, який визначав умови пенсійного забезпечення у зв'язку зі старістю, стала постанова Союзної Ради соціального страхування (далі — СРСС) при НКП СРСР «Про надання пенсійного забезпечення престарілим робітникам підприємств текстильної промисловості» від 5 січня 1928 року [2]. Щодо часу впровадження пенсій за віком в юридичних публікаціях зустрічається помилкове твердження, що пенсійне забезпечення працівникам текстильної галузі було встановлене у 1927 році [3, 42].

Спочатку такі пенсії були введені тільки для працівників-текстильників та призначалися чоловікам за умови досягнення 60 років, а жінкам — 55 років та при наявності стажу 25 років як для чоловіків, так і для жінок. Як бачимо, умови призначення пенсій відрізнялися: вік виходу на пенсію у чоловіків вста-

новлювався вищим на 5 років, ніж для жінок. Отже, ми можемо стверджувати, що у даному випадку критерієм диференціації встановлювалася стать особи. Існувала особливість при визначенні розмірів пенсій по старості, вони прирівнювалися до розміру пенсій по інвалідності II групи від загального захворювання і складали біля половини заробітної плати працівника. Б. І. Сташків вказує, що у 1928 році це складало 2/3 від повної пенсії, яка, у свою чергу, становила 2/3 від середнього заробітку [4, 341].

У 1929 році забезпечення пенсіями по старості поширилося на робітників гірничої, металургійної промисловості, залізничного та водного транспорту. А з 1 січня 1930 року СРСС постановила ввести пенсійне забезпечення по старості для робітників, зайнятих на підприємствах поліграфічної, скляної, тютюнової (у тому числі махоркової), фарфорової й хімічної промисловості.

Варто нагадати, що пенсійне забезпечення по старості для окремих категорій працівників було запроваджено дещо раніше, наприклад, ще у 1924 році викладачам вищих навчальних закладів по досягненні ними 65-річного віку [5, 30]. А у 1927 році було запроваджено пенсійне забезпечення для осіб, які були удостоєні звання Героя праці.

У даний період також мав місце подальший розвиток законодавства про пенсійне забезпечення інвалідів та членів сімей, які втратили годувальника. Так, 14 березня 1928 року було видане Положення про забезпечення у порядку соціального страхування по інвалідності і у зв'язку з втратою годувальника [6]. На основі цього Положення СРСС були видані зведені Правила якими було відмінено більше 40 раніше прийнятих актів СРСС та Наркомомпраці. Характеризуючи цей нормативний акт, Є. І. Астрахан пише, що це дає нам змогу говорити про першу кодифікацію підзаконних актів, яка регулювала питання забезпечення пенсіями інвалідів праці та сімей, які втратили годувальника [7, 73]. Але з вченим можна погодитися тільки в тій частині, що Правила є кодифікаційним актом, але не першим, оскільки дещо схожі кодифікаційні акти видавалися раніше [8, 99]. В даному випадку вчений помиляється. Більш вірогідною нам вважається позиція К. М. Гусова, який зазначає, що, на відміну від попередніх кодифікаційних актів, вони стосувалися одразу декількох видів і форм соціального забезпечення. Регламентації піддавалися: пенсії по інвалідності; пенсії в разі втрати годувальника; пенсії по старості; допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю; допомоги з нагоди народження дитини; виплати на поховання; допомоги по безробіттю. Розглядалися також питання про порядок призначення, видачі та позбавлення пенсій [8, 101]. Положення і Правила встановлювали умови призначення пенсій, а також розміри пенсій в залежності від групи і причини інвалідності, стажу роботи, розміру заробітної платні.

Поряд з Положенням від 14 березня 1928 року, норми якого встановлювали лише призначення пенсій по інвалідності і в разі втрати годувальника, діяло і особливе Положення 1929 року, яке регулювало відносини у сфері призначення пенсій по старості [9]. Пізніше ці два акти та тимчасове Положення про допомоги, які видавались органами соціального страхування, були об'єднані

в єдиний нормативний акт, який отримав назву — Положення про пенсії і допомоги по соціальному страхуванню [10]. Цей нормативний акт був затверджений 13 лютого 1930 року і діяв до прийняття Закону СРСР «Про державні пенсії» від 14 липня 1956 року. Слід погодитися з думкою В. С. Сазонова, Я. М. Фогеля, що Положення впроваджувало ряд нових правил у галузі пенсійного забезпечення, наприклад, перевага в призначенні пенсій надавалась робітникам та членам їх сімей у порівнянні зі службовцями та їх сім'ями [1, 31].

Особливістю всіх вище вказаних актів, як вірно свідчить Є. І. Астрахан, було те, що всі вони носили бланкетний характер, і ми повністю підтримуємо його в тому, що в них знайшли закріплення лише основні, загальні положення, які містили лише «мінімальну норму», а конкретизацію всі норми знаходили у відповідних постановах [7, 74].

У 1929 році мало місце розширення кола суб'єктів, яким вводилося право на отримання пенсій за вислугу років. Зокрема, було запроваджено пенсійне забезпечення за вислугу років для деяких категорій медичних та ветеринарних працівників. Правом на пенсію за вислугу років забезпечувався лише кваліфікований персонал, який працював у селах та у робочих поселеннях. А особи, які мали аналогічну освіту і кваліфікацію, але працювали у містах, такого права були позбавлені. Зазначені працівники отримували право на пенсію за умови, якщо вони пропрацювали на вказаних посадах у сільській місцевості і робочих поселеннях не менше ніж 25 років, у тому числі не менше 5 років за радянської влади [11].

Введення пенсійного забезпечення для сільських спеціалістів, на жаль, не знайшло розширення щодо забезпечення працівників-селян. М. Д. Бойко зазначає, що соціальне забезпечення селян не увійшло до державної системи і здійснювалося за рахунок організації селянської взаємодопомоги, створення яких передбачалось Положенням про селянські товариства взаємодопомоги від 28 вересня 1924 року [12, 25].

Вдосконалюючи в цілому соціальне страхування, на даному етапі вводяться і деякі обмеження, які, з одного боку, викликані необхідністю економії коштів, а з іншого боку — з'являється ряд обмежень, пов'язаних з проведенням класової лінії у страхуванні. СРСС прийняла постанову «Про позбавлення права на пенсію і допомогу у зв'язку з безробіттям колишніх поміщиків, фабрикантів, жандармів, поліцейських, керівників контрреволюційних банд та інших», відповідно до якої в зазначених осіб право на ці види забезпечення виникало у випадку поновлення їхніх виборчих прав [13].

Зміни були проведені і у питаннях, які стосувались стажу. Було прийнято рішення, відповідно до якого стаж став диференціюватись за віковою ознакою від 1 року до 8 років у залежності від віку особи (наприклад, необхідний стаж особи у віці від 20 до 25 років мав бути 2 роки) [6]. А відповідно до постанови від 28 вересня 1929 року «Про соціальне страхування» була закріплена диференціація стажу за соціальною ознакою. Зокрема, встановлювався більш тривалий стаж роботи по найму для невиробничих груп робітників та службовців (окрім шкідливих професій), який визначав право на одержання пенсії. Ця

постанова також указувала за необхідне встановити «особливо підвищені вимоги на право отримання пенсій для осіб, які раніше залучали до найманої праці, та які жили на нетрудові доходи...» [14]. Також набула якісної зміни вимога про безперервний стаж, оскільки, якщо перерва після припинення трудової діяльності продовжувалась більше ніж 5 років, то при визначенні права на пенсію попередній стаж не зараховувався.

Певні пільги встановлювалися і для осіб, які стали інвалідами до досягнення 20-річного віку. Призначення пенсій такій категорії відбувалось незалежно від тривалості стажу.

Важливо звернути увагу на ще одну суттєву зміну у правовому регулюванні визначення розмірів пенсій. На відміну від попереднього періоду, у 1929 році місцеві органами управління були позбавлені права щодо можливості впливати на зміну розміру пенсій. З цього часу основні норми пенсійного забезпечення визначались лише загальносоюзними актами, без можливості відступу від них на місцях.

На даному етапі мав місце і подальший розвиток спеціального законодавства. Зокрема, Постановою ЦВК і РНК СРСР від 30 травня 1928 року введено новий порядок призначення і виплати персональних пенсій особам, які мали особливі заслуги. На підставі цієї постанови союзні республіки прийняли акти, які регулювали порядок призначення персональних пенсій. Так, на території України право на персональну пенсію та порядок її надання регулювалися прийнятою 5 травня 1931 року ВУЦВК та РНК УСРР постановою «Про персональні пенсії особам, що мали виняткові заслуги перед республікою». Персональні пенсії призначалися у разі визнання цих осіб непрацездатними відповідно до одної з трьох груп інвалідності, або по досягненню чоловіками 55-річного віку, а жінками, в свою чергу, 50 років. Отже, для даної категорії осіб був встановлений понижений пенсійний вік, порівняно з віком виходу на пенсію інших категорій працівників [7, 76–78].

У 1930 році були покращені умови встановленого раніше пенсійного забезпечення за вислугу років науковим працівникам вищих навчальних закладів і наукових установ. Також розширилось і коло осіб на отримання цього виду пенсій. Також у жовтні 1933 року було прийнято рішення про забезпечення льотно-підйомного складу цивільного повітряного флоту пенсіями за вислугу років [15]. Відповідно передбачався підвищений максимум заробітку для вихування пенсій зазначеним категоріям працівників.

Помітним кроком у становленні та розвитку пенсійного забезпечення стало прийняття ЦВК і РНК СРСР 23 червня 1931 року постанови «Про соціальне страхування» [16], якою визначався новий порядок забезпечення пенсіями і допомогами з врахуванням значення виробництва, стажу роботи, ставлення до праці. Вводились диференційовані норми які в першу чергу сприяли покращенню пенсійного забезпечення тих працівників, які були задіяні у провідних галузях економіки, а також членів їх сімей. На виконання цієї директиви уже в 1932 році було видана постанова СРСС від 29 лютого 1932 року № 47 «Про покращення пенсійного забезпечення по інвалідності, в разі втрати годуваль-

ника і по старості [17]. На її виконання були підвищені розміри пенсійних виплат по усім основним видам пенсій. Право на пенсію по старості за цією постановою поширювалося на усіх робітників та інженерно-технічних працівників всіх галузей народного господарства.

Для осіб, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці, вік, який давав право на пенсію по старості, знизили до 50 років, а стаж — до 20 років, у тому числі не менше 10 років на роботах зі шкідливими умовами праці. Для них знизили і стаж, що визначав право на пенсію по інвалідності внаслідок загального захворювання: максимальний стаж знизений до шести років замість восьми. Пенсії по старості, що складали раніше 50% заробітку, тепер мали призначатися в розмірі 50, 55 або 60 % заробітку залежно від місяця колишньої роботи, з можливістю нарахування за певних умов надбавок до цих основних норм. Одночасно підвищено були мінімальні розміри пенсій для робітників-інвалідів I та II груп.

Ця постанова ставила три основні цілі: по-перше, удосконалити пенсійне забезпечення тих, хто працював на роботах із шкідливими умовами праці, встановивши для них значні пільги (зниження пенсійного віку, встановлення більш високих розмірів пенсій); по-друге, тісно пов'язати це покращання з потребами народного господарства; по-третє, відійти від зрівнялівки у пенсійному забезпеченні.

Аналіз нормативних актів періоду першої п'ятирічки, як вірно відзначає Є. І. Астрахан, дозволяє виділити шість основних критеріїв диференціації пенсійного забезпечення. Зокрема, на пенсійне забезпечення впливали: 1) ступінь тяжкості праці: робітники, зайняті на підземних роботах або на роботах із шкідливими умовами праці, відносилися до першої категорії пенсійного забезпечення; 2) галузь народного господарства, в якій працює особа (машинобудівна, вугільна промисловість та ін.); 3) соціальне становище; 4) загальний трудовий стаж; 5) безперервний трудовий стаж; 6) ступінь виробничої активності [7, 104–105]. Схожу точку зору висловлювали В. С. Сазонов, Я. М. Фогель, що диференціація залежала від галузі народного господарства, в якій був зайнятий робітник, та від умов праці [1, 33].

Висвітлене раніше свідчить, що саме за вказаними ознаками і проходила диференціація. У даному випадку проявився новий підхід до диференціації норм пенсійного забезпечення: вводилися різні критерії диференціації в залежності від кількості і якості тієї праці, яку особа надавала державі.

Зазначимо, що у ці роки і у пенсійному забезпеченні інвалідів відбулися істотні зміни, новим стало те, що були ліквідовані колишні 6 груп інвалідності, а взамін встановлено було лише 3 групи.

Нові умови, а особливо необхідність раціонального використання значних заощаджених коштів, вимагали перебудови системи соціального страхування. У зв'язку з цим ЦВК і РНК СРСР визначили ряд заходів щодо удосконалення роботи страхових кас. На зміну ліквідованих Головоцстрахів були створені республіканські каси соціального страхування. У найважливіших галузях промисловості і на транспорті організовувалися центральні галузеві каси соціаль-

ного страхування, які працювали під безпосереднім керівництвом профспілок [18, 45]. Формально залишаючись у системі органів НКП, соціальне страхування фактично все більше ставало невід'ємною частиною роботи профспілок. Тому у цей період, 23 червня 1933 року постановою ЦВК СРСР, РНК СРСР і ВЦРПС від НКП СРСР до профспілок було передано функції по управлінню органами соціального страхування, їх кошти і майно [19]. Дослідники радянського періоду вважали передачу функцій по управлінню соціальним страхуванням важливим кроком, який істотно вплинув на розвиток всієї системи соціального забезпечення. Однак таке рішення, на нашу думку, не було в достатній мірі продумане та обґрунтоване, оскільки із часом було прийнято нове рішення про повернення зазначених функцій державним структурам.

Вагомою подією у правовому регулюванні пенсійного забезпечення стала прийнята 5 грудня 1936 року Конституція СРСР, яка закріпила право громадян СРСР на матеріальне забезпечення у старості, а також у випадку хвороби і втрати працездатності, аналогічні норми містила і Конституція УРСР від 30 січня 1937 року в частині пенсійного забезпечення громадян.

Відповідно до Конституції, у 1937 році були відмінені раніше існуючі обмеження в забезпеченні по соціальному страхуванню окремих категорій трудящих. Право на пенсійне забезпечення по старості також отримали і службовці.

У досліджуваній період профспілки провели ще одну перебудову соціального страхування, організувавши його за виробничо-галузевим принципом. Територіальні, республіканські, обласні, районні каси соціального страхування були ліквідовані. При всіх ЦК і обкомах профспілок почали працювати галузеві каси соціального страхування, а на всіх підприємствах — виплатні пункти соціального страхування при ФЗМК. У районах, де не було виплатних пунктів, були створені каси соціального страхування з правами виплатних пунктів.

У 1937 році РНК СРСР передала справу призначення пенсій і їх виплати непрацюючим пенсіонерам державним органам — відділам соціального захисту, на які було покладено обов'язок допомагати громадянам при оформленні документів на отримання певного виду забезпечення та, що важливо, отримання необхідних документів, які останні могли витребувати від підприємств, установ та організацій. Одночасно урядом була дещо удосконалена система фінансування соціального страхування. Зокрема, зазнали змін розміри сплати внесків на соціальне страхування, було встановлено один тариф, за яким сплачувались страхові внески за всіх робітників, їх стали встановлювати за принципом один тариф на всю профспілку в цілому. Ці заходи, певна річ, сприяли вдосконаленню роботи по призначенню і виплаті пенсій.

Постановою РНК СРСР, ЦК ВКП(б) і ВЦРПС від 28 грудня 1938 року «Про заходи щодо упорядкування трудової дисципліни, покращення практики державного соціального страхування і боротьби із зловживаннями у цій справі» [20] було внесено в законодавство про соціальне страхування ряд змін, спрямованих на здійснення більш чіткої диференціації в забезпеченні по страхуванню. Одночасно поліпшувалось пенсійне забезпечення: встановлювались спе-

ціальні надбавки до пенсій інвалідам I і II груп, сім'ям померлих робітників і службовців за безперервний стаж роботи; вводилася виплата пенсій за віком без врахування заробітку пенсіонера; дещо підвищився мінімальний розмір пенсії. Поряд з цим, була підвищена вимога до загального стажу необхідного для отримання пенсії по інвалідності, яка почала диференціюватись залежно від віку, статі та характеру праці, і складала від 2 до 20 років. Витрати на виплату пенсій непрацюючим пенсіонерам, стали провадитися за рахунок коштів соціального страхування.

**Висновки.** Проведений аналіз свідчить, що найхарактернішими ознаками пенсійного забезпечення на цьому етапі можна вважати:

- впровадження пенсії за віком як окремого виду пенсійного забезпечення;
- проведення роботи з міжвидової кодифікації загальносоюзних підзаконних актів з пенсійного забезпечення та виплат по соціальному страхуванню, яка в порівнянні з першими актами кодифікації отримала прогресивніший характер, мала більший обсяг та стосувалася декількох видів і форм забезпечення;

- розширення кола суб'єктів, яким було визначене право на отримання пенсій за вислугу років; набуло розвитку спеціальне законодавство, що дозволило вдосконалити порядок призначення і виплати персональних пенсій особам, які мали особливі заслуги перед державою; введено пільгове законодавство, яке призвело до зниження пенсійного віку, встановлення більш високих розмірів пенсій та надбавок до них;

- удосконалення пенсійного забезпечення відбувалося шляхом надання пільг особам з тривалим стажем роботи, передовикам виробництва та героям праці. Ліквідація зрівняльності у пенсійному забезпеченні проходила шляхом введення диференційованих норм, що сприяли покращенню пенсійного забезпечення тих працівників, які були задіяні у провідних галузях економіки;

- критеріями диференціації у пенсійному забезпеченні на досліджуваному етапі можна вважати: рівень тяжкості роботи, яку виконувала особа; галузь промисловості; соціальне становище; загальна тривалість трудового стажу; безперервність трудового стажу; рівень виробничої активності;

- економічний розвиток країни віддзеркалювався у певних негативних змінах, що мали місце в соціальному страхуванні, які, з одного боку, були викликані необхідністю економії коштів, а з іншого боку, з'явився ряд обмежень, пов'язаних з проведенням класової лінії у страхуванні. Мало місце і деяке спрощення пенсійного забезпечення. Наприклад, було встановлено 3 нові групи інвалідності, які замінили колишні 6 груп.

### Література

1. Сазонов В. С. Создание советской системы пенсионного обеспечения : материалы конференции — 50 лет советского социального обеспечения / В. С. Сазонов, Я. М. Фогель ; под ред. Д. П. Комаровой. — М., 1968. — 177 с.
2. Известия НКТ. 1928. № 3.
3. Аралов В. Основные этапы развития пенсионного обеспечения // Социальное обеспечение. — 1956. — № 1. — С. 41–44.

4. Сташків В. І. Теорія права соціального забезпечення : навч. посіб. / В. І. Сташків. К. : Знання, 2005. 405 с.
5. Падточій Б. Соціальне страхування у контексті історії // Соціальний захист. — 2003. — № 3. — С. 29–33.
6. СЗ ССРСР. — 1928. — № 17. — Ст. 146.
7. Астрахан Е. И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим / Е. И. Астрахан. М. : Юрид. лит., 1971. 216 с.
8. Гусов К. П. Право социального обеспечения : учебник / К. П. Гусов. — М. : ПВОЮЛ Грачев С. М., 2001. — 328 с.
9. СЗ ССРСР. — 1929. — № 32. — Ст. 289.
10. СЗ ССРСР. — 1930. — № 11. — Ст. 132.
11. Извлечение из инструкции НКТ СССР от 3 ноября 1929 г. № 348 О порядке применения постановления ЦИК и СНК СССР от 25 сентября 1929 г. о пенсионном обеспечении медицинских и ветеринарных работников в сельских местностях и рабочих поселках за выслугу лет. (Издана на основании ст. 14 постановления ЦИК и СНК СССР от 25 сентября 1929 г. — Собр. зак. СССР 1929 г. № 63 ст. 582 и от 8 мая 1929 г.) // СЗ СССР. — 1929. — № 31. — Ст. 285.
12. Бойко М. Д. Право соціального забезпечення України : навч. посіб. / М. Д. Бойко. К. : Олан, 2004. 311 с.
13. Известия ПКТ СССР. — 1929. — № 12–13. — С. 197.
14. Постаново ВУЦВК та РНК УСРР «Про персональні пенсії особам, що мають виняткові заслуги перед республікою» від 5 травня 1931 року // ЗЗ УСРР. — 1931. — № 17. — Арт. 147.
15. СЗ СССР. 1933. № 63. Ст. 378.
16. СЗ СССР. 1931. № 41. Ст. 283.
17. Известия ПТК СССР. — 1932. — № 11.
18. Андрій В. Соціальне страхування: історія проблеми // Соціальний захист. — 1999. — № 2. — С. 43–51.
19. Постановление СНК СССР и ВЦСПС «О порядке слияния НКТ СССР с ВЦСПС» от 10 сентября 1933 г. // СЗ СССР. 1933. № 57. Ст. 333.
20. СП СССР. — 1939. — № 1. — Ст. 1.

### Анотація

*Скоробагатько А. В.* Розвиток пенсійного забезпечення на етапі індустріалізації СРСР. — Стаття.

У статті розглядаються питання пенсійного забезпечення на етапі індустріалізації СРСР. У роботі приділяється увага порядку та умовам призначення пенсій у ці роки.

*Ключові слова:* пенсійне забезпечення, пенсії по старості, групи інвалідності.

### Аннотация

*Скоробагатько А. В.* Развитие пенсионного обеспечения на этапе индустриализации СССР. — Статья.

В статье рассматриваются вопросы пенсионного обеспечения на этапе индустриализации СССР. В работе уделяется внимание порядку и условиям назначения пенсий в эти годы.

*Ключевые слова:* пенсионное обеспечение, пенсии по старости, группы инвалидности.

### Summary

*Skorobagatko A. V.* The development of the pension providing at the stage of industrialization of the USSR. — Article.

The questions of pension providing at the stage of industrialization of the USSR are studied in the article. It focuses on the conditions and procedure of granting pensions in those years.

*Keywords:* pension providing, retirement pensions, disability groups.