

УДК 316.364.6-053.9-058.3

ЕЛЕНА ИВАНЕНКО,

кандидат философских наук, старший научный сотрудник отдела истории и теории социологии Института социологии НАН Украины

О социальной защите и пенсионном обеспечении в Украине: к истории вопроса

Аннотация

В статье речь идет об истории развития социальной защиты и пенсионного обеспечения в Украине, становления и формирования государственно-административной, общественной и частной опеки и помощи, преобразования отдельных мер в более или менее упорядоченную систему с середины XIX века до Октябрьской революции 1917 года и далее — на протяжении XX столетия. Показаны позитивные и негативные аспекты реформирования системы социальной защиты, в частности пенсионного обеспечения, в обозначенный период, попытки власти трансформировать и приспособить его под свои потребности под лозунгами заботы о народе. Неурегулированность этого вопроса привела к тому, что в течение пятидесяти лет советской власти половина экономически активного населения Украины была удалена из государственной пенсионной системы. Очередные попытки реформирования данной системы были предприняты в начале XXI века в форме повышения пенсионного возраста, однако события 2013–2014 годов переориентировали направление социальной политики страны и ее правительства.

Ключевые слова: социальная защита, социальное обеспечение, пенсионное обеспечение, пенсионная система, пенсионное реформирование, история социальной защиты, нетрудоспособность, пенсионный возраст, пенсионное законодательство, льготы

Эффективность социальной защиты и соблюдения социальных гарантий прямо зависят от уровня развития экономики, социальной политики государства, его социальной направленности, стабильности и ответственности государства перед своими гражданами. В то же время детальное рассмотрение осуществления этой защиты в Украине демонстрирует наличие разнообразных осложнений и противоречий, обусловленных рядом факторов:

спецификой исторического и социального развития, динамикой геополитических процессов, направлением государственной политики и более всего — степенью социального порядка в стране. Сегодня в стране наблюдается сокращение социального обеспечения и системы социальных услуг, о чем красноречиво свидетельствуют многочисленные публикации в СМИ и что подтверждают результаты опросов общественного мнения [Бех, 2009]. То есть система социальной защиты в Украине находится в глубоком кризисе, несмотря на все попытки ее усовершенствования. Почему это происходит? Чем это обусловлено: сугубо экономическим кризисом и ошибками экономической политики, политическими пертурбациями в связи с нарушением государственной целостности, агрессивной политикой соседнего государства, разрушением промышленной и социальной инфраструктуры на Востоке страны, наконец, прагматическими намерениями властной верхушки, ее личными интересами и лицемерием? Или же на все это налагаются причины, связанные с проблемами трансформации системы социальной защиты? Вопросов много, они сложные, и однозначно ответить на них непросто.

Социальная политика любого государства направлена на то, чтобы обеспечить своим гражданам полноценную жизнь независимо от возраста, пола, национальной принадлежности, местожительства и места нахождения, типа поселения, уровня экономической активности и т.п. Последнее особенно важно, поскольку касается не только трудоспособного населения, но и тех, кто не в состоянии самостоятельно обеспечить себя по тем или иным причинам (возраст, состояние здоровья, низкие доходы, различные жизненные ситуации).

В условиях рыночной экономики, и особенно в период экономического кризиса, военно-политического конфликта с соседним государством и внутренних сепаратистских настроений определенных категорий населения, государственная политика в сфере социальной защиты должна быть направлена на смягчение влияния негативных последствий этих обстоятельств, и прежде всего на наиболее уязвимые слои населения. Социальное обеспечение и социальная помощь законодательно закреплены и гарантированы Конституцией Украины (ст. 46) как главные средства защиты и обеспечения равных возможностей доступа граждан ко всем сферам общественной жизни в стране.

В связи с политической ситуацией, сложившейся в Украине с конца 2013 года, социальная политика страны крайне ухудшилась. Так, согласно данным Агентства ООН по делам беженцев, которое констатирует резкое увеличение внутренних переселенцев в Украине, 54,4 тыс. человек из Украины вынуждены были покинуть свои дома; среди них только из Крыма выехало 12 тыс., остальные — это жители восточных регионов. В Украине эти люди сейчас сталкиваются с такими проблемами, как поиск долговременного жилья и трудоустройства, оформление регистрации, доступ к социальным услугам и т.п. [Більше 50 тисяч українців, 2014].

Чем отличается социальное обеспечение от социальной защиты? Хотя общепризнанного понятия социальной защиты не выработано, социальное обеспечение обычно понимается как менее широкое социальное явление, нежели социальная защита (см. ст. 46 Конституции Украины). В то же время анализ показывает, что полисемичность понятия “социальной защиты” дает основания употреблять эти термины как в разных, так и в одинаковом значениях.

В широком смысле социальная защита является законодательно закрепленной системой экономических, юридических, организационных мер по обеспечению основных социальных прав человека (и гражданина) в государстве. Такие меры помимо материального обеспечения и обслуживания предусматривают компенсационные выплаты, возмещения, льготы и прочие социальные гарантии, которые могут определяться нормами не только права социального обеспечения, но и других отраслей права — трудового, гражданского, административного, финансового и т.п. Отдельными нормативными актами определяется круг лиц, на которых распространяется социальная защита, ее разновидности, формы, условия и порядок их применения. Так, предусмотрена и закреплена соответствующими законами социальная защита военнослужащих, работников милиции, прокуратуры, суда и др., безработных, граждан, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы, ветеранов войны, ветеранов труда, ветеранов воинской службы, участников АТО, их семей и т.п. Вместе с тем в узком смысле социальная защита — это особое, ответственное действие, социально-защитная активность, деятельность государства по предотвращению негативных последствий социальных рисков. Результатом защиты должен быть определенный уровень защищенности человека и социума в противовес “незащищенности”.

В международной практике термин “социальная защита” (“social protection”) применяют, когда речь идет о средствах защиты населения от разнообразных социальных рисков, а термин “социальное обеспечение” (“social security”) — в отношении прав человека.

Не буду дальше углубляться в детальное рассмотрение этих понятий, оставив эту сферу правведению. Обратимся к историческому аспекту вопроса.

Социальная защита накануне и в начале XX века

Социальная защита в своей исторической ретроспективе прошла несколько этапов развития — от отдельных единичных случаев благотворительности, раздачи милостыни, продуктов и одежды нищим со стороны представителей высших классов до организованной общественной заботы о бедных (со стороны духовенства под патронатом царя), а далее до современных его форм — институционализированных и содержащихся государством.

Уже во времена княжества Владимира Великого и его сына Ярослава Мудрого были заложены начальные формы социальной поддержки определенных слоев населения, в частности был создан институт общественной благотворительности (в соответствии с Уставом 996 года), чем занималось духовенство, направляя десятину от княжеских доходов на содержание монастырей, церквей, богаделен и больниц. Ярослав Мудрый основал также сиротское училище, где обучались 300 юношей. Тогда же была создана “Русская Правда”, письменный правовой документ, который, помимо статей уголовного и уголовно-процессуального характера, содержал статьи социальные, в частности по защите детей.

Преобразование отдельных мер социальной опеки и помощи в более-менее упорядоченную систему в период пребывания Украины в составе Российской империи принадлежит Петру I. Своим указом от 8 июня 1701 года “Об определении в домовые Святейшего Патриарха богадельни нищих, боль-

ных и престарелых” он приказал всех больных, старых и нищих, неспособных самостоятельно ходить и собирать милостыню, направить в монастырские богадельни, где к 10 больным прикрепляли одного здорового, который за ними ухаживал. Также из Патриаршей домового казны выделялись средства на оплату работы врачей и закупку лекарств. Царским указом 1712 года во всех губерниях были созданы больницы для содержания калек, старых и немощных, а также приюты для внебрачных грудных детей. В расчет принимались только нетрудоспособные лица.

Империя тщательно заботилась о своих военнослужащих — как в период пребывания их на службе, так и по ее завершении — в зависимости от состояния их здоровья, возраста, чина, заслуг и т.п. Отставным военнослужащим, например, предоставлялось жилье, им дарили поместья, назначали пожизненное денежное жалование, а для низших чинов и безземельных дворян предусматривалось пожизненное содержание в монастырских и воинских богадельнях.

Также по приказу Петра I (1720) вдовы убитых и умерших от ран воинов получали помощь в размере восьмой части годового жалования мужа, а дети — в размере двенадцатой части. Вдовам в возрасте до 40 лет назначали одноразовую помощь, вдовам от 40 лет — пожизненную или до следующего брака. Мальчикам выплаты назначались до 10 лет, девочкам — до 15-ти. Екатерина II продлила выплаты мальчикам до 12 лет, а девочкам — до 20-ти. Царский указ 1799 года расширил права вдов на пенсию, отменив возрастные ограничения. Сиротам устанавливалась пенсия за погибшего отца-воина до достижения ими совершеннолетия. Размеры пенсий увеличили с восьмой и двенадцатой частей до полного жалования мужа или отца.

Иерархическим было социальное обеспечение штатского чиновничества. Правовой базой для социального обеспечения служащих считались Генеральный регламент 1720 года, который устанавливал обязанности должностных лиц коллегий, порядок обсуждения дел в них, и Табель о рангах 1722 года, устанавливавший 14 рангов (классов, классов чинов) среди военных, штатских и придворных чиновников.

Кроме того, вступили в силу Положение о присвоении чинов на штатской службе (1834), Устав о штатской службе (1846) и другие манифесты, указы и рескрипты царя. Например, с принятием на работу в административные органы и получением первого чина коллежского регистратора (XIV класс) чиновникам недворянского происхождения жаловали личное дворянство, и их дальнейшее продвижение по службе до чина коллежского асессора (VIII класс) предоставляло им право на наследственное дворянство со всеми его привилегиями. Низшие чиновники были защищены от беспредела со стороны высших чиновников различными законодательными нормами. Устав о штатской службе предоставлял чиновникам право работать в административных органах пожизненно, до выхода на пенсию.

В соответствии с Манифестом 1763 года, денежное жалование (оклады) стали получать все чиновники, то есть не только классные чиновники, но и канцелярские служащие. В 1906-м 90% чиновников получали от 1000 до 5000 руб. жалования в год; 9% чиновников получали в год от 10 000 до 20 000 руб. Основной оклад членов Государственного совета составлял 12 000–18 000 руб. в год, сенаторов — 7000–17 000 руб., министров — 18 000–20 000 руб., губернаторов — 4500–5000 руб. Младшие служащие в губернских правлениях

получали жалованье от 9 до 25 руб. в месяц. Классные чиновники имели сравнительно неплохое материальное обеспечение. По ценам 1913 года килограмм ржаного хлеба стоил 6 коп., белого хлеба — 15 коп., говядины — 54 коп., свинины — 51 коп., 1 кг сливочного масла — 1 руб. 22 коп., литр подсолнечного масла — 32 коп., 1 кг сахара — 29 коп., литр водки — 30 коп., 1 м ситца — 18 коп., ботинки — 5 руб., сапоги — 7 руб. [Теория права, 2005]. То есть даже служащие низших чинов могли более или менее пристойно просуществовать на свой относительно невысокий доход.

В случае закрытия учреждения или сокращения штатов штатские служащие выводились за штат и им в течение года выплачивали прежний оклад. Когда появлялись вакансии, их замещали этими внештатными служащими. В период нахождения вне штата более года служащие получали половину предыдущего оклада до устройства на другую работу. При переводе в другую местность они получали одноразовую помощь и проездные суммы, а также подъемные на обустройство на новом месте. Малообеспеченным чиновникам выделялись одноразовые денежные выплаты.

Представители рабочего класса в крупных городах тоже не жили за чертой бедности. Так, в Киеве, по данным опроса 1913 года, проведенного Обществом экономистов при Киевском коммерческом институте под руководством профессора М.Довнар-Запольского (1867–1934) (было опрошено более 5 тыс. работников 502 ремесленных предприятий г.Киева), треть составляли высококвалифицированные рабочие, так называемая “рабочая аристократия”, чья годовая прибыль составляла 600 руб. 17% рабочих имели уровень дохода ниже среднего (100–120 руб. в год), и это был маргинализованный слой — крестьяне, которые недавно приехали в Киев и не сумели себя найти, неудачники, пьяницы и пр. Однако этим самым бедным работникам их зарплаты хватало на все первоочередные нужды, и не меньше 5% еще оставалось. Даже если они их пропивали, они не могли, учитывая цены на водку, потратить на это весь остаток. Основную массу занятых — 57% — составляли рабочие со средним годовым доходом 320 руб. По данным опроса, менее половины зарплаты расходовалось на питание (отмечу, что семьи тогда, как правило, были многочисленными), 19% шло на аренду жилья, и треть средств оставалась на иные потребности. 20% украинских рабочих проживали в собственных частных домах [Романов; 2012].

Екатерина II расширила и углубила социальную деятельность. В ноябре 1775 года она издала Указ “Об учреждениях для управления губерниями”, который содержал отдельный раздел об общественной заботе. Речь шла об организации народных школ, больниц, приютов для больных, сиротских домов, богаделен и пр. Этот Указ возлагал на городские и сельские общины и церковные приходы обязанность кормить бедных, не доводя их до попрошайничества, а полицейские органы должны были контролировать выполнение этого закона.

В целом в середине XIX века в царской России, к которой относились значительные территории нынешней Украины, шел процесс формирования государственно-административной, общественной и частной опеки и помощи.

Во времена Николая I окончательно сформировалась законодательная база пенсионного обеспечения государственных служащих. В 1827 году был утвержден Общий стандарт о пенсиях и единовременных пособиях в штатских ведомствах. Пенсии и помощь считались вознаграждением за много-

летнюю и добросовестную службу, и предоставляли их за выслугу лет, по состоянию здоровья, в связи с потерей кормильца.

Право на полную государственную пенсию имели лица, посвятившие штатской службе не менее 35 лет, и в соответствии с Табелем пенсионных окладов им назначали максимальную пенсию. Тем, кто прослужил меньше 35 лет, но не менее 25, назначали пенсию в размере 50% от полного пенсионного оклада. Лицам, которые прослужили от 10 до 20 лет и оставили службу по состоянию здоровья, полагалась пенсия в размере 1/3 от полной пенсии, а от 20 до 30 лет — 2/3 полного пенсионного оклада.

Согласно Положению Комитета министров (сентябрь 1840 г.) вдовам и детям умерших штатских чиновников пенсии назначались на основании тех же окладов, по которым устанавливали пенсии главам их семей.

Интересным, на мой взгляд, было пенсионное обеспечение научных и научно-педагогических работников тех времен. Такие выплаты осуществлялись научными и учебными заведениями. В частности, согласно ст. 520-3 Уставов о пенсиях и единовременных пособиях в Киевском политехническом институте императора Александра II, право на пенсии и единовременные пособия имели: 1) директор института; 2) профессора; 3) преподаватель богословия; 4) преподаватели; 5) лаборанты; 6) метеоролог-наблюдатель; 7) библиотекарь и его помощник; 8) инспектор и его помощники. Социальные выплаты осуществлялись по следующим правилам:

1) профессора получали полную пенсию за выслугу 25 лет, и половину такой пенсии за выслугу 20 лет назначали ординарным профессорам из оклада 2400 руб., а для экстраординарных профессоров — из оклада 1600 руб.;

2) после 30 лет учебной службы ординарные профессора получали пенсию 3000 руб., а экстраординарные — 2000 руб.;

3) если профессор после 25 лет выслуги оставался на службе в институте, то пенсию не получал, но независимо от пенсии после 30 лет учебной службы министр торговли и промышленности назначал ему и выплачивал специальное вознаграждение;

4) в случаях, когда действующими законами допускалось получение как пенсии, так и жалования, профессор в случае выслуги 25 лет имел право вместе с жалованием получать пенсию в размере половинного оклада;

5) звание заслуженного профессора давало право вместе с жалованием получать пенсию в полном размере;

6) одноразовую помощь назначали на основе действующих постановлений в размере полного оклада профессора;

7) если профессор прослужил 30 лет, то через пять лет его пенсия не увеличивалась.

Кроме пенсий за выслугу лет также существовали пенсии в связи с инвалидностью размером от трети до полного оклада в зависимости от выслуги лет, звания, степени инвалидности и т.п. Интересно, что директор института в плане пенсии и единовременного пособия имел такие же права, как и ординарные профессора.

Кроме того во второй половине XIX века в царской России активно шло формирование системы пенсионного обеспечения государственных служащих на страховых началах. Министерства и ведомства, органы земского и городского самоуправления, различные профессиональные объединения служащих накапливали пенсионные капиталы и открывали свои пенсион-

ные кассы. В частности, получили распространение эмеритальные кассы, созданные ведомствами инженеров путей сообщения (1860), горных инженеров (1860), почтово-телеграфным (1871) и др. Источниками денежных средств в этих кассах были взносы их членов в размере определенных процентов от жалованья, доплаты из государственного ведомства, при котором была организована касса, пожертвования, завещания и прочие поступления. В конце 90-х годов XIX века на счету кассы ведомства юстиции насчитывалось 18 млн руб., горных инженеров — 16 млн руб., служащих казенных железных дорог — 10 млн руб.

Право на эмеритальные пенсии из этих капиталов получали лица, прослужившие в ведомстве не менее 25 лет и состоявшие членами кассы не менее 20 лет. Такие пенсии делились на два класса: пенсия I класса (35 и больше лет службы), пенсия II класса (от 25 до 35 лет службы). Одновременно они делились на 4 разряда по времени членства в кассе (20–25, 25–30, 30–35, свыше 35 лет). С учетом этого устанавливались размеры пенсий, которые значительно превышали государственные. В случае смерти члена кассы право на эмеритальную пенсию предоставлялось его семье.

Институт эмеритальных касс использовали губернские земские органы самоуправления. В кассах состояли все земские служащие, за исключением выборных лиц. Единых размеров пенсий не было, и в отдельных случаях она составляла 46–66% оклада. Сроки выслуги для получения полной пенсии колебались от 24 до 30 лет. Для большинства земских служащих эмеритальные пенсии были важным источником социального обеспечения.

Пенсию государственным служащим назначали, с одной стороны, за выслугу лет и разряд должности, а с другой — за добросовестную и безупречную службу в определенном ведомстве. Нарушение последнего требования могло привести к полной потере права на пенсию [Теория права, 2005: с. 102–104].

Во второй половине XIX века были введены страхование работников и опека в связи с болезнью, увечьем и старостью. 1961 год вошел в историю не только радикальными изменениями в жизни крестьянства (отмена крепостничества), но и изменениями в социальной жизни рабочих отдельных промышленных отраслей. В том году был принят закон о выплате пенсий за потерю трудоспособности в результате увечья и за многолетнюю работу на предприятиях горной промышленности. С 1887 года такие правила распространились на рабочих и служащих государственных железных дорог. В дальнейшем (1901, 1903) эти законы были расширены. В частности, Закон 1903 года “О вознаграждении потерпевшим вследствие несчастных случаев рабочим, служащим и членам их семей на предприятиях фабрично-заводской, горнозаводской промышленности” стал первым законом, в основу которого был заложен принцип обязательного страхования. Рабочим устанавливали компенсацию размером в половину заработка со времени получения травмы до дня восстановления трудоспособности. В случае полной потери трудоспособности назначали пенсию в размере двух третей годового заработка. Предприятие должно было обеспечить потерпевшему бесплатную медицинскую помощь или возместить затраты на лечение. В случае смерти рабочего предприниматель должен был обеспечить семью погибшего. Вдовам назначали пенсию в размере трети годового заработка умершего пожизненно или до нового брака. Дети получали одну шестую часть заработка умершего кормильца, а полные сироты — четверть заработка каждый. Этот закон охватывал 25% рабочих царской России.

В 1906 году ввели обязательное пенсионное и инвалидное страхования служащих. Сельское население действию этих законов не подлежало. По сравнению с другими странами в плане социальной защиты Российская империя была страной отсталой, где только в 1912 году был принят ряд законов (“О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве”, “Об обеспечении работников на случай болезни”, “Об утверждении Совета по делам страхования рабочих” и т.п.), которые защищали представителей рабочего класса. Тогда же были организованы специальные фабричные кассы для обязательного страхования рабочих в случае болезни. В Украине такие кассы существовали на Донбассе и в некоторых крупных городах. На западных украинских землях действовали законы тех стран, под чьим господством находились на то время их народы (польское, румынское, венгерское действующее законодательство).

Наиболее последовательным было социальное законодательство на чешско-словацких землях. Так, на Закарпатье до 1924 года действовал венгерский закон 1907 года об обязательном страховании рабочих от болезни, инвалидности и по старости. В 1924 году закон был унифицирован для всей территории; позже его несколько раз изменяли и дополняли, а в 1929 году дополнили законом о пенсионном обеспечении служащих.

Социальную помощь оказывали и на селе — со стороны крестьянской общины на началах самоуправления. Община, как правило, имела сиротский совет и сиротского судью, а также приюты для нищих. Украинская церковь тоже была своеобразной социально-образовательной ячейкой, которая объединяла храм, школу и госпиталь. В начале XX века огромную социальную деятельность проводило культурно-образовательное общество “Провіта”. В 1918 году в Киеве было организовано Украинское общество Красного Креста, игравшее важную роль в обеспечении помощи беженцам, инвалидам, детям-сиротам, военнопленным, оно устраивало госпитали, пункты питания, осуществляло санитарное образование населения.

До 1917 года в России социальное обеспечение пожилых людей вообще строилось не на основе возраста, а на основании потери трудоспособности и инвалидности. Хотя многие страны Европы уже в начале XX века начали вводить социальное страхование по возрасту, в России, а затем и в СССР, наступление старости как страхового случая до 1929 года не входил в сферу социального страхования, кроме определенных категорий работников, для которых пенсионное обеспечение по возрасту начали вводить чуть раньше. Так, преподаватели высших учебных заведений с 1924 года были охвачены пенсионным обеспечением по старости по достижении ими 65 лет, рабочие текстильной промышленности — с 1928-го, занятые в ведущих отраслях тяжелой промышленности и транспорта — с 1929-го. То есть пенсионное обеспечение, связанное с возрастом, к тому времени не носило тотального характера. Только с 1932 года после проведенного обследования рабочих, которые выходили на пенсию по инвалидности с потерей трудоспособности, такое обеспечение было распространено на рабочих всех отраслей народного хозяйства.

Социальное обеспечение крестьян вообще не входило в государственную систему и осуществлялось за счет организаций крестьянской взаимопомощи, создание которых предусматривалось Положением о крестьянском обществе взаимопомощи от 28 сентября 1924 года. После коллективизации возникли новые формы социального обеспечения колхозников. Был

составлен Примерный Устав колхоза, который предусматривал создание в колхозах фонда помощи престарелым и нетрудоспособным колхозникам.

Правящая партия большевиков, которая пришла к власти в 1917 году и монополизировала ее, уже с первых дней начала разнообразные социальные эксперименты своими революционными методами, ликвидировав в первую очередь ранее существовавшую систему социального страхования и социального обеспечения, и принялась строить новую, собственную систему.

В целом в период 1917–1922 годов в сфере социального обеспечения было принято свыше 100 нормативных актов, большинство из которых распространялась и на Украину. Приведу некоторые из них, в частности касающиеся пенсионного обеспечения.

Так, 8 ноября 1917 года Съездом рабочих и солдатских депутатов был принят Декрет о земле, по которому земледельцы, которые по старости или инвалидности навсегда утратили возможность лично обрабатывать землю, теряли право пользоваться ей, вместо этого получая от государства пенсионное обеспечение. В случае нетрудоспособности продолжительностью до двух лет сельская община обязывалась помогать своему члену путем общественной обработки земли. Впрочем, написанное на бумаге так и осталось лозунгом, который никогда не был воплощен в жизнь.

21 ноября 1917 года СНК принял Декрет “Об увеличении пенсий рабочим, пострадавшим от несчастных случаев”. Этот документ зафиксировал намерение большевиков существенно изменить действующий закон о страховании рабочих от несчастных случаев от 23 июня 1912 года на основе рабочей страховой программы, с перспективой распространить страхование на все категории рабочих, возместить полный заработок, разрешить самоуправление застрахованным и передачу дела экспертизы искалеченных врачам, выбранным от рабочих организаций. В связи с удорожанием жизни этим же декретом всем пенсионерам вследствие несчастных случаев, имевших место до 1917 года включительно, с 1 января 1917-го были увеличены пенсии на 100% за счет пенсионного фонда, который наполнялся в течение трех лет комитетами из запасного капитала, свободных остатков от операций, а в случае нехватки — за счет дополнительных взносов предпринимателей.

В ноябре 1917 года вступило в силу “Правительственное сообщение о социальном страховании”, согласно которому упразднялись имевшиеся в то время разнообразные страховые общества и другие действующие органы помощи, произошло перераспределение средств и имущества в пользу государства, и последнее полностью монополизировало страховую сферу.

1 декабря 1917 года СНК опубликовал Постановление “О размерах вознаграждения народных комиссаров и высших служащих и чиновников” и поручил Министерству финансов и всем отдельным комиссарам немедленно изучить сметы министерств и урезать все непомерно высокие жалованья и пенсии. А согласно Декрету СНК от 24 декабря 1917 года “О прекращении выдачи пенсий, превышающих 300 руб.”, были снижены ежемесячные пенсионные выплаты, которые превышали указанную сумму. Максимальные пенсии лицам и семьям устанавливались в размере не более чем 300 руб.

20 декабря 1917 года СНК принял Постановление “О прекращении выдачи содержания бывшим членам Государственного совета”, отменявшее содержание членов Государственного совета, которое продолжало выплачиваться Временным правительством. Неполученные суммы не подлежали вы-

даче, и бывшим членам Государственного совета предлагали обращаться на общих основаниях касательно назначения пенсии в Народный комиссариат по опеке с предоставлением сведений о своем имущественном положении.

24 декабря 1917 года ВЦИК и СНК утвердили “Положение о страховании на случай безработицы”, которым впервые в стране вводилось социальное обеспечение безработных. Оно распространялось на всех рабочих и служащих, которые работали в свое время по найму, за исключением тех лиц, заработок которых превышал трехмесячный заработок в определенной местности. Помощь в связи с безработицей выдавали начиная с четвертого дня безработицы в размере средней подневной заработной платы для определенной местности, но не больше заработка, который получал перед тем безработный. Помощь выплачивалась из местных касс безработных.

4 января 1918 года ЦИК Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов принял Декрет “О страховании на случай болезни”. Страхование распространялось на всех лиц, которые работали по найму, кроме тех, кто занимал на предприятии высшие должности, и лиц свободных профессий, которые имели заработок, вдвое превышавший средний заработок рабочих определенной местности. Предметами страхования признавались врачебная (медицинская) помощь и денежные выплаты. Больничные кассы выдавали денежные выплаты: 1) участникам кассы на случай их болезни, которая сопровождалась потерей трудоспособности; 2) на случай родов участниц — беременным и роженицам; 3) на случай смерти участников — на их погребение. Денежные выплаты выдавались с первого дня потери трудоспособности и до выздоровления в размере полного заработка. Помощь в связи с родами выплачивали в течение 8 недель до родов и 8 недель после родов. Денежная помощь на погребение составляла 30-кратный средний дневной заработок для определенной местности. Видами медпомощи считались: 1) первичная помощь в случае внезапных заболеваний и несчастных случаев; 2) амбулаторное лечение; 3) лечение на дому; 4) помощь в случае родов; 5) лечение в больницах с полным содержанием больного; 6) санаторное и курортное лечение.

31 октября 1918 года СНК утвердил Положение о социальном обеспечении трудящихся, в котором впервые вводилось в употребление понятие “социальное обеспечение”. Оно предусматривало в частности: 1) обеспечение лекарствами и оказание всех видов медицинской (врачебной) и иной помощи, помощь в случае родов всем лицам, которые ее требуют; 2) помощь в связи с временной потерей трудоспособности; 3) пенсии в связи с постоянной потерей трудоспособности в результате увечья, болезни или по старости; 4) помощь в связи с безработицей; 5) помощь на погребение. В сферу социального обеспечения также входила профилактика заболеваний, травм и смягчение их последствий. Обеспечению подлежали все без исключения лица, источником существования которых был собственный труд, без эксплуатации чужого, а также члены их семей. Средства ликвидированных страховых и благотворительных организаций, фондов, национализированных предприятий и т.п. были переданы Фонду социального обеспечения. Постепенно формировалась административная система социального обеспечения.

В июне 1918 года состоялся I съезд комиссаров социального обеспечения, определивший организационную структуру управления социальным обеспечением, его центральных, губернских и уездных органов. На этом съезде была предпринята попытка разграничить полномочия Народного

комиссариата социального обеспечения (НКСО) с другими ведомствами, работавшими в этой сфере, в частности, с Комиссариатом труда, Комиссариатом земледелия, Биржей труда, для предупреждения дублирования функций. Одним словом, НКСО стал тем органом, который выполнял функции социального обеспечения и определял стратегию государственной социальной помощи на принципах классового подхода.

В целом к марту 1918 года были очерчены главные направления деятельности в сфере государственного социального обеспечения — выдача продовольственных пайков семьям фронтовиков, назначение пенсий инвалидам войны и т.п. А с апреля началась целенаправленная государственная поддержка малообеспеченных и нуждающихся слоев населения через НКСО. Согласно положению о социальном обеспечении трудящихся, право на получение помощи со стороны государства имели только лица, «источником существования которых был собственный труд, без эксплуатации чужого». Новое законодательство устанавливало основные виды социального обеспечения, на которое могло рассчитывать трудовое население: медпомощь, выдача помощи и пенсий (в связи со старостью, потерей трудоспособности, беременностью, рождением детей).

Основной аксиоматический принцип большевиков состоял в том, что власть лучше всего удерживать на штыках армии. Согласно этому принципу армии и военнослужащим уделяли большое внимание, о чем свидетельствует ряд документов:

1) Постановление СНК от 29 декабря 1917 года «О выдаче процентных добавок к пенсии военно-покалеченных» (офицеров-инвалидов старой армии лишали их пенсий и переводили на пенсии, установленные для солдат);

2) Декрет СНК от 28 января 1918 года «Об организации Рабоче-Крестьянской Красной Армии», по которому воинов РККА брали на полное государственное обеспечение, и они получали 50 руб. ежемесячно, а нетрудоспособных членов семей солдат РККА обеспечивали всем необходимым по местным потребительским нормам;

3) Декрет СНК от 11 февраля 1918 года «Об организации Рабоче-Крестьянского Красного Флота», который предусматривал роспуск старого флота и создание нового, порядок обеспечения служащих флота и страхования их за счет государства на случай болезни, увечья, инвалидности, смерти;

4) Декрет СНК от 2 августа 1918 года «О выдаче продовольственного пайка семьям солдат действительной службы и досрочного призыва и об увеличении детского пайка», согласно которому право на паек получали нетрудоспособные члены семей солдат, которые не имели средств к существованию, а на детский продовольственный паек — их дети (до 5 лет) в размере пайка взрослых;

5) Декрет СНК от 7 августа 1918 года «О пенсионном обеспечении солдат Рабоче-Крестьянской Красной Армии и их семей»;

6) Постановление СНК от 16 ноября 1918 года «О денежном обеспечении военнопленных и их семей»;

7) Декрет СНК от 24 декабря 1918 года «Об обеспечении красноармейцев и их семей»;

8) Инструкция о порядке обеспечения семей красноармейцев помощью и жильем, утвержденная Постановлением СНК от 2 января 1919 года;

9) Декреты СНК от 21 января 1919 года “Об обеспечении солдат Рабоче-Крестьянской Красной Армии суточным обеспечением” и “О распространении действия декретов о пенсионном обеспечении солдат Красной Армии и их семей на другие категории военнослужащих”;

10) Положение о социальном обеспечении инвалидов-красноармейцев и их семей, утвержденное Декретом СНК от 28 апреля 1919 года;

11) Декреты СНК от 8 мая 1919 года “О признании добровольцами рабочих, крестьян и служащих, призванных в Красную Армию по Постановлениям комитетов РКП(б), профессиональных союзов и уездных исполнительных комитетов” и “Об обеспечении добровольцев”;

12) Декрет СНК от 27 мая 1919 года “Об увеличении денежной помощи семьям красноармейцев”;

13) Декрет СНК от 11 сентября 1919 года “Об увеличении выплат членам семей красноармейцев”;

14) Декреты СНК от 16 июня 1920 года “Об уравнивании денежной помощи (пайка) семьям военнопленных старой армии с денежной помощью семей красноармейцев” и “Об увеличении денежной помощи семьям красноармейцев”;

15) Декрет СНК от 5 августа 1920 года “О выдаче единовременного пособия и другого обеспечения военнослужащим Красной Армии и Флота, которые возвращаются из плена”;

16) Декрет СНК от 14 марта 1921 года “О распространении на лиц командного состава и административно-хозяйственной службы на фронте права на обеспечение семей денежной помощью наравне с семьями красноармейцев”.

Одновременно совершенствовались и приспособлялись к новым условиям нормативные акты и документы, касавшиеся обеспечения в случае временной нетрудоспособности. К этим правовым документам относятся Постановление СНК от 23 мая 1919 года “О порядке выдачи денежной помощи в случаях временной потери трудоспособности”, Декрет СНК от 12 августа 1920 года “О выдаче помощи в случае временной потери трудоспособности”, Декрет СНК от 14 октября 1921 года “Об обеспечении рабочих и служащих в случае временной нетрудоспособности” [Теория права, 2005: с. 320].

Сложная экономическая ситуация, в которой оказалось в то время молодое советское государство, разруха, господствовавшая в стране в переходный период, последствия гражданской войны, ликвидация старой системы опеки и помощи и прочее заставили государство уделять больше внимания инвалидам. Так, совместным постановлением Народных комиссариатов здравоохранения, социального обеспечения и образования от 26 ноября 1920 года “О социальном обеспечении глухонемых и слепых” были разделены компетенции этих ведомств по опеке глухонемых и слепых. Учитывая, что одной из причин инвалидности является старость, Народный комиссариат труда своим Постановлением от 15 июня 1919 года “Об учете и осмотре рабочих и служащих, которые утратили работоспособность вследствие преклонного возраста” предложил всем государственным, общественным и частным предприятиям, учреждениям осуществить учет всех рабочих и служащих, которые утратили работоспособность вследствие преклонного возраста (60 лет) и непригодных к работе. Все эти лица подлежали осмотру со стороны бюро врачебной экспертизы местных подотделов социального

обеспечения и охраны труда или существующих врачебных касс. При потере рабочими и служащими 60% трудоспособности их увольняли с работы и назначали им пенсию. Декретом СНК от 27 октября 1919 года “Об установлении единых норм социального обеспечения инвалидов труда и войны” вводились определенные единые нормы выдачи пенсий как для инвалидов труда, так и для инвалидов гражданской и империалистической войн в соответствии с Положением от 31 октября 1918 года о социальном обеспечении трудящихся. Постановление СНК от 24 октября 1921 года “О порядке учета и распределения неполного труда инвалидов (труда и войны)” разрешало инвалидам труда и войны 4-й и 5-й групп работать, и эти вопросы решались через отделы социального обеспечения исполнительных комитетов. На доступные работы инвалидов направляли в первую очередь (они имели преимущества перед здоровыми безработными). В случае добровольного ухода с работы инвалиды лишались права на социальное обеспечение.

Согласно действующему законодательству, инвалиды 1–3 групп обеспечивались пенсией в денежном эквиваленте. Инвалиды 4–6 групп получали помощь, предусмотренную для безработных. По постановлению УпНКТ УССР от 23 апреля 1923 года, органы социального страхования в случае согласия инвалидов денежные пенсии или помощь натурой могли заменить на размещение их в инвалидные учреждения (дома для инвалидов, приюты, колонии, мастерские и т.п.) или на включение их в состав инвалидных производственных или производственно-потребительских, кооперативных и иных объединений, которые содержались за счет страховых органов.

В Украине в феврале 1919 года с целью централизованной организации помощи нетрудоспособным и гражданам, лишенным средств к существованию, для всех организаций и учреждений по вопросам социального обеспечения был создан центральный орган — Народный Комиссариат социального обеспечения УССР. На местах действовали соответственно губернские и уездные отделы соцобеспечения.

Введение новой экономической политики (НЭП) в связи с критическим состоянием народного хозяйства в 1920–1921 годах и переходом предприятий на хозрасчет обусловило замену социального обеспечения рабочих на социальное страхование (согласно Декрету “О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом”). Главными направлениями деятельности НКСО стали: обеспечение крестьянства и лиц “самостоятельного труда” в порядке *обязательной* взаимопомощи; кооперация инвалидов; социальное страхование рабочих; государственное обеспечение семей красноармейцев в городах. Вместе с этим органам НКСЗ поручались: оказание “помощи жертвам контрреволюции”, политическим эмигрантам, политическим беженцам и их семьям, борьба с попрошайничеством, проституцией и спекуляцией, помощь во время стихийных бедствий, опека и забота. Для этого при губернских НКСО создавались специальные отделы, занимавшиеся обеспечением этих категорий лиц работой, жильем, одеждой, медицинской и денежной помощью, направлением детей в приюты и т.п. В борьбе с проституцией органы НКСО сотрудничали с Наркоматом здравоохранения, а в борьбе с попрошайничеством — с Наркоматом труда. Основным методом борьбы и искоренения этих социальных болезней считали труд в специализированных трудовых и лечебно-воспитательных учреждениях. Однако численность этих категорий лиц не уменьшалась, поскольку органы соци-

альной помощи были не в состоянии охватить всю массу нуждающихся, а мизерные размеры социальной помощи даже тем, кто ее получал, заставляли людей вновь возвращаться к попрошайничеству или проституции.

Одним из важных направлений деятельности государственных органов социального обеспечения в 1920-е годы являлась борьба с детской беспризорностью. Проблему сотен тысяч беспризорных детей решали путем открытия детских домов, организации трудовых коммун, воспитательных колоний, где обеспечивались достойные условия для физического существования, проводилось обучение и воспитание. Так, в июле 1920 года Наркомпрос УССР опубликовал “Декларацию о социальном воспитании детей”, в которой были определены основные принципы политики государства в сфере образования и воспитания молодого поколения в духе коммунизма, коллективизма. Отдельные вопросы в документе трактовались с позиции “отмирания школы”; вместо этого рекомендовались детские дома и детские коммуны, жизнь провозглашалась главным учебником, умалялась роль семьи в воспитании детей (в соответствии с модной тогда идеей о неизбежном отмирании семьи в условиях социализма). В этом контексте вспомним хрестоматию известного советского педагога А.Макаренко, занимавшегося поисками путей социального воспитания и выступавшего против вульгаризации идей социального воспитания, их искажения на практике; он считал, что наиболее приемлемым типом учебно-воспитательного учреждения является трудовая колония, где можно создать все условия для воспитания нового человека, советского гражданина, коллективиста.

Однако с середины 1920-х годов советское государство изменило отношение к беспризорным, свернув политику социальной поддержки и помощи этой категории незащищенных. Детские дома закрывались, детей уничтожали в прямом понимании этого слова: загоняли в товарные вагоны и отправляли далеко за пределы городов, оставляя их там в отцепленных закрытых вагонах и обрекая тем самым на смерть. По свидетельству бывших беспризорных описан случай, когда в Одессе детей посадили на баржу и отправили в море якобы на прогулку, а далеко в море посбрасывали в воду [Ващенко, 1999: с. 70–80].

Происходили существенные изменения в социальном обеспечении отдельных категорий лиц. Так, Декретом СНК от 26 апреля 1919 года “Об упразднении прежних пенсий и о пенсионном обеспечении прежних пенсионеров” прекращались выплаты пенсий по старым (царским) законам и вводился их пересмотр согласно Положению о государственном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 года и Декрету СНК от 18 ноября 1919 года “Об аннулировании договоров страхования жизни”, по которым все нетрудоспособные и несовершеннолетние лица, лишённые страхового вознаграждения вследствие аннулирования договоров, подлежали социальному обеспечению со стороны органов Народного комиссариата труда и социального обеспечения на общих основаниях.

21 января 1921 года Декретом СНК “О социальном обеспечении рабочих и служащих и членов их семей” были внесены изменения и дополнения в действующие декреты и постановления. Помощь в случае потери нетрудоспособности назначали одному из трудоспособных членов семьи, занятому домашним хозяйством или уходом за детьми в возрасте до 12 лет. Также устанавливалась денежная помощь членам семьи, которые находились на

содержании рабочих и служащих в случае их нетрудоспособности (болезнь, беременность, роды) в размере средней тарифной ставки. Для ухода за новорожденными предоставляли одноразовую дополнительную помощь в размере месячной основной помощи. В случае смерти кормильца устанавливались пенсии: на одного человека — в размере минимальной тарифной ставки и на каждого следующего — в размере половины минимальной тарифной ставки, но не более двух минимумов на всю семью. Пропажа без вести приравнивалась к смерти кормильца. Поскольку трудовая повинность начиналась с 16 лет, то с этого возраста назначалось и социальное обеспечение. Также предусматривались денежные выплаты членам семей красноармейцев и мобилизованных по трудовой повинности.

Декретом СНК от 15 ноября 1921 года “О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом” вновь вводилось социальное страхование лиц, занятых наемным трудом, которое распространялось на все случаи временной и постоянной потери трудоспособности, случаи безработицы и на случай смерти, а также предусматривались соответствующие выплаты и пенсии. По этому декрету пенсионное обеспечение начали вводить для рабочих и служащих по принципу социального страхования, а для военнослужащих и других категорий граждан — по системе социального обеспечения. На крестьянство пенсионная система не распространялась.

Право на получение пенсий по инвалидности имели занятые наемным трудом рабочие и служащие, которые утратили трудоспособность во время работы или в течение одного года со дня ее прекращения или в период получения помощи по безработице. При этом для получения пенсии по инвалидности по старости застрахованные лица должны были отработать по найму на разных предприятиях и учреждениях не менее 8 лет. В стаж работы не засчитывалась служба в жандармских и полицейских управлениях, в царской армии и в рядах служителей культа.

9 декабря 1921 года СНК опубликовал Декрет “О социальном обеспечении членов семей трудящихся в случае смерти кормильца”, где определялся круг нетрудоспособных лиц, которые относятся к членам семьи умершего кормильца, а именно: несовершеннолетние (до 16 лет) дети, братья и сестры — круглые сироты; жена в случае нетрудоспособности или наличия детей в возрасте до 8 лет; нетрудоспособные родители, если они находились на содержании покойного или пропавшего без вести, при условии, что во всех этих семьях нет других трудоспособных лиц. Нетрудоспособными считали также лиц, отнесенных органами врачебной экспертизы к первым трем группам инвалидности.

В то же время Советская власть, вопреки провозглашенному принципу равенства, вскоре принялась за разработку специального законодательства о персональных (усиленных) пенсиях, которое не подлежало широкой огласке и касалось отдельных категорий лиц. Первым нормативным актом в этой сфере считается Декрет СНК от 16 июля 1920 года “О пенсиях лицам, которые имеют особые заслуги перед рабоче-крестьянской революцией”. Установление этих особых заслуг перед рабоче-крестьянской революцией было возложено на соответствующие центральные органы советской власти. Пенсии в связи с инвалидностью, а также пенсии в случае потери этих лиц в качестве кормильцев назначались в размере не более чем 4-кратной средней тарифной ставки из расчета: на одного нетрудоспособного члена

семьи в размере двукратной средней тарифной ставки, на двух лиц — трехкратной, на трех и более членов семьи — четырехкратной средней тарифной ставки. Такие пенсии назначал Народный комиссариат социального обеспечения за счет своих кредитов.

Декретом СНК от 5 декабря 1921 года “Об усиленных пенсиях” был установлен новый порядок назначения этих усиленных пенсий. Их назначали в случае полной потери трудоспособности лицам, которые имеют большие заслуги в революционной деятельности или особые заслуги в сфере науки и искусства, литературы и техники, если работа этих лиц имеет общегосударственный характер; лицам, которые своей революционной, советской и профессиональной деятельностью принесли значительную пользу Республике или в своей работе проявили особую преданность служебному долгу. В случае смерти этих лиц усиленные пенсии назначались несовершеннолетним и нетрудоспособным членам их семей, если те находились на содержании этих лиц при жизни. Пенсии, в зависимости от категорий лиц, назначали НКСО или его губернские отделы. Усиленные пенсии начисляли губернские отделы в пределах от средней до максимальной тарифной ставки определенной местности с частичной или полной натурализацией, — не больше средней тарифной ставки определенной местности с частичной или полной натурализацией, а членам семей умерших — $2/3$ усиленной пенсии, которую имел или мог иметь умерший.

Согласно Декрету СНК от 28 октября 1920 года “О выдаче единовременных пособий семьям лиц, которые имели особые заслуги перед рабоче-крестьянской революцией”, в случае смерти таких лиц, их семьям кроме пенсий выдавали единовременную помощь в размере не более чем пятнадцатикратной месячной тарифной ставки.

Декретом от 20 января 1920 года “Об установлении усиленных пенсий для престарелых и инвалидов-педагогов” для лиц, которые имели особые заслуги в сфере народного образования, СНК установил усиленные пенсии двойного размера по сравнению с пенсионными нормами, установленными Положением о социальном обеспечении трудящихся. Особые заслуги определяли губернские исполнительные комитеты по представлению губернских отделов народного образования.

Советская власть также реформировала органы опеки, действовавшие при царизме. Так, Декретом СНК от 5 января 1918 года были упразднены комитеты военнораненых и функции помощи переданы Всероссийскому союзу искалеченных воинов. Весной 1918 года был образован Народный совет социального обеспечения и учетно-ссудный комитет социального обеспечения. Народный комиссариат государственной опеки переименовали в Народный комиссариат социального обеспечения. Изменение названия мотивировали тем, что прежнее не отвечало социалистическим задачам социального обеспечения и было пережитком прошлого, когда социальная помощь носила характер милостыни и благотворительности.

В ноябре 1919 года НКТ и НКСО объединили в один комиссариат, однако позже, в апреле 1920-го Декретом ВЦИК Советов его снова разделили на два комиссариата — НКТ и НКСО. Функции НКС состояли в социальном обеспечении советских граждан, кроме безработных лиц, и решении вопросов установления общих норм выплат и пенсий, которые остались за НКТ. 25 ноября 1920 года Декретом СНК обеспечение безработных было передано в ведение НКСО.

По данным НКСО УССР, на 1 ноября 1921 года в Украине насчитывалось 183 750 пенсионеров всех видов, из них в 210 закрытых учреждениях социального обеспечения находилось 37 516 человек [Рохлін, 1922: с. 10–14]. В таких условиях вопрос обеспечения этих категорий населения встал чрезвычайно остро, и стало очевидно, что эта задача является непосильной для указанных учреждений с их ограниченными материальными ресурсами. Поэтому в октябре 1926-го Постановлением НКТ СССР вся территория СССР была поделена на 5 тарифных полос по уровню пенсионного обеспечения. Большинство территории Украины, кроме восточных промышленных округов, попали в пятую — самую низкую — тарифную полосу с минимальным размером пенсии. В январе 1928 года союзные республики получили право самостоятельно делить округа по тарифным полосам для назначения пенсий.

Важным направлением социальной помощи была поддержка крестьянства. Поскольку Украина в то время оставалась страной преимущественно аграрной, в середине 1920-х годов крестьянство стало важным объектом деятельности НКСО; в частности, комиссариат активно содействовал организации и созданию института крестьянской общественной взаимопомощи, традиционно свойственной украинскому крестьянству.

Законодательно эту помощь ввели в мае 1920 года, а в 1922-м уже повсеместно развернулась работа по созданию крестьянских комитетов общественной помощи, призванной выполнять функции самообеспечения и опеки над нуждающимися. Эти комитеты оказывали индивидуальную помощь красноармейцам, инвалидам (деньгами, ссудами, физическим трудом), организовывали и осуществляли коллективную взаимопомощь (общественная вспашка, запасные склады, строительство, поддержка школ и больниц, организация домов-читален, домов для инвалидов); правовую помощь (защита интересов малообеспеченных при взимании налогов, наделении землей, лесом). Комитеты также были призваны следить за тем, чтобы земли красноармейцев, инвалидов, сирот и бедноты были обработаны, помогали в организации воскресников, несли ответственность за “удовлетворение прочих хозяйственных нужд сирот, инвалидов, бедноты, за недопущение эксплуатации их кулачеством”.

Крестьянские общества взаимопомощи организовывались с целью стабилизации социального положения на селе, ведь в те времена в сельской местности проживало свыше 80% населения страны, и государство не могло содержать все необеспеченные категории крестьян за счет бюджета. В отличие от прежней крестьянской помощи и взаимопомощи XIX — начала XX веков, организация комитетов стала обязательной повинностью.

Вместе с тем в 1920-е годы большевистская власть для контроля над сельскими советами создала собственные альтернативные органы из представителей беднейших слоев крестьянства — комитеты неимущих крестьян (КНК, или комнезамы), законодательно оформленные ВУЦИК 9 мая 1920 года. Замечу, что этому предшествовало создание летом 1918 года Комитетов бедноты (“Комбеды”) для преодоления так называемого кулацкого сопротивления; эти комитеты конфисковали и передали бедным крестьянам 50 млн га земли и значительное количество сельскохозяйственного инвентаря, а со временем превратились в Комнезамы, провозглашенные “организациями государственного значения” как опорные пункты диктатуры пролетариата на селе, часть административного механизма с широкими

полномочиями, в том числе карательными. Они занимались распределением конфискованных господских и кулаческих земель, инвентаря, скота, зерна среди бедняков, а также помогали бедноте обрабатывать землю и собирать урожай. При вступлении в кооперативные объединения членам КНС предоставлялись преимущества по сравнению с другими крестьянами. После перевыборов руководящих органов сельскохозяйственной кооперации, которые состоялись в 1924–1925 годах, среди членов правлений неимущие составляли 43%, а в потребительской кооперации — 50%. С течением времени, когда советская власть прочно укрепилась в селе, необходимость в КНС отпала, и из организаций государственных их превратили в общественные, без административно-хозяйственных функций. В итоге значение комнезамов стало резко падать и в 1933 году сошло на нет.

Иными словами, государство помогало одним категориям крестьян за счет других, само при этом ничего не тратило, хотя налоги, которые платили крестьяне, были в то время главным источником наполнения Госбюджета. Уже после образования колхозов в формах социальной помощи в селе произошли изменения. В частности, кассы взаимопомощи колхозников были отнесены к сфере деятельности крестьянских обществ. Такая переориентация была связана с тем, что наметился переход от индивидуальных методов помощи к коллективным, когда контроль возлагался на народные комиссары социального обеспечения.

Социальная защита в 30-е годы XX века

В 1930-е годы главная задача социального обеспечения в городах заключалась в трудоустройстве и обучении инвалидов, обеспечении семей красноармейцев, выплате пенсий инвалидам войны, семьям, члены которых погибли на войне, нетрудоспособным; организации касс взаимопомощи, предоставлении помощи слепым и глухим; содействии кооперативам инвалидов и т.п. В этот период интенсивно развивались разнообразные кооперативы и общественные организации людей с ограниченными физическими возможностями, в частности, было создано общество слепых и объединение глухонемых. Эти общественные организации занимались организацией артелей и кооперативов, решая таким образом вопросы привлечения инвалидов к труду. Эти организации имели ряд льгот в налогообложении, аренде помещений, медико-санитарном обслуживании, в сфере коммунальных затрат и т.п. В 1931 году при НКСО был создан специальный Совет по трудоустройству инвалидов. На промышленных предприятиях по решению правительства за ними закреплялось 2% общего количества рабочих мест.

Несмотря на то, что Украина оставалась страной преимущественно аграрной, власти уделяли внимание прежде всего промышленности и ее рабочим. Для повышения благосостояния народа в городах основные усилия сосредоточивались на повышении оплаты труда низкооплачиваемым категориям рабочих. Определенной надбавкой к реальным доходам трудящихся стали общественные фонды потребления — затраты на выплаты пенсий, стипендий, оплату отпусков, различные виды социальных выплат, на содержание учреждений здравоохранения, образования, культуры.

Развитие народного хозяйства обуславливало повышение уровня пенсионного обеспечения. Так, в 1924 году были увеличены размеры пенсий

инвалидам вследствие трудового увечья, в 1925-м введено пенсионное обеспечение за выслугу лет учителям, а в 1926-м началась пенсионная дифференциация в зависимости от заработка.

В этот период продолжалась разработка законодательства в отношении пенсионного обеспечения по старости как самостоятельной разновидности социального обеспечения. Первые пенсии по старости были установлены Постановлением Наркомтруда СССР от 5 января 1928 года для рабочих текстильной промышленности. Право на пенсию уже не зависело от потери трудоспособности, а обуславливалось достижением определенного возраста (60 лет — для мужчин и 55 — для женщин) и наличием стажа (25 лет для представителей обоих полов). Размер пенсии равнялся пенсии инвалида второй группы, который утратил работоспособность в результате общего заболевания. В 1928 году это равнялось двум третям от полной пенсии, которая, в свою очередь, составляла две трети от среднего заработка. Условием получения пенсии было прекращение работы на предприятии текстильной промышленности.

В 1929 году ЦИК и Совнарком СССР приняли постановление о пенсионном обеспечении и для рабочих других ведущих отраслей промышленности — горной, энергетической, металлургической, железнодорожного и водного транспорта. В 1930 году Наркомтруда СССР утвердил Правила обеспечения по старости, которыми устанавливались стаж работы (25 и 20 лет) и пенсионный возраст для мужчин и женщин (60 и 55 лет соответственно), и с того момента до недавнего времени эти правила не изменялись. Они предусматривали также льготные условия пенсионного обеспечения. Вместе с тем для отдельных категорий работников (сферы образования, медиков, ученых, работников гражданского воздушного флота) было введено пенсионное обеспечение по выслуге лет.

В 1929 году было принято Постановление ЦИК и СНК СССР о пенсионном обеспечении работников просвещения, учителей, медицинских работников, которые работали в сельской местности и в рабочих поселках. Постановлением от 23 июля 1930 года устанавливались пенсии для агрономов сельской местности, но не для крестьян.

23 июня 1931 года Постановлением ЦИК и СНК СССР “О социальном страховании” был установлен дифференцированный порядок начисления пенсий. Законодательные акты 1928–1932 годов стали основой для дальнейшей разработки законодательства в сфере пенсионного обеспечения по старости в последующие годы. Так, с 1932 года, после обследования работников, которые выходили на пенсию по инвалидности, назначение пенсий по старости распространилось на рабочих всех отраслей народного хозяйства. Оно охватывало все категории рабочих и без существенных изменений действовало почти до конца 80-х годов XX века.

В то же время громко провозглашаемая и законодательно закрепленная высокогуманная социальная политика Советского государства не помешала ему искусственно уменьшать численность населения путем прямого физического истребления — устраивать периодические голодоморы (1921–1923, 1932–1933, 1946–1947 годов) среди украинского крестьянства, сопротивлявшегося политике принудительного вступления в колхозы, немотивированно завышать хлебозаготовительные и налоговые планы государства, требовать чрезмерных зернопоставок в засушливые неурожайные годы, уничтожив та-

ким образом более 10 млн населения. С тех же позиций социалистического “гуманизма” 200 тыс. украинских раскулаченных крестьянских хозяйств (то есть семей), миллионы женщин и детей так называемых “врагов народа” были высланы в северные просторы России и в пески казахстанской пустыни. В целом Украина утратила не только огромную часть основной составляющей своего населения — крестьянства, но и значительную часть научной, образовательной, культурной, военной элиты и духовенства. Была уничтожена Украинская автокефальная церковь, происходило насильственное навязывание атеизма и коммунистической идеологии.

В 1930-е годы во время принудительной коллективизации крестьянства была внедрена специфическая форма оплаты труда в колхозах — так называемые трудодни (или “палочки”). Начисляли их за дневную норму труда в зависимости от категории — от простейшей, за которую записывали 0,5 трудодня (1 категория) до наиболее сложной в 4,5 (9 категория). Стоимость трудодня устанавливали в конце года в соответствии с суммарным остатком продуктов и денег в колхозе, деленным на количество трудодней всех колхозников. Это была одна из форм эксплуатации крестьянства, просуществовавшая до 1960-х годов.

В целом со времен коллективизации и свертывания НЭПа уровень жизни всего населения стремительно падал. К началу 1940-х годов он едва достигал уровня, вдвое ниже того, что был в 1913 году. Достичь дореволюционного удалось только в конце 1950-х годов. И опять же это не касалось крестьянства.

В июне 1933 года был ликвидирован Наркомат труда, а вместо него создан Всесоюзный центральный совет профсоюзов (ВЦСПС), ставший в дальнейшем выполнять его функции (Постановление ЦИК СССР, Совнаркома СССР и ВЦСПС от 23 июня 1933 года). В сентябре 1933 года в ведение ВЦСПС были переданы санатории, дома отдыха, а также средства социального страхования. Затраты возложили на госбюджет, фактически объединенный с бюджетом социального страхования. Система охватывала случаи потери заработка из-за нетрудоспособности, старости, безработицы. Профсоюзы фактически превратились в часть государственного аппарата.

В декабре 1936 года была принята Конституция СССР, которая утвердила право всех граждан на материальное обеспечение по старости (ст. 120) и закрепила государственное страхование за высшими органами власти и управления СССР (ст. 14). Отменялись ограничения в пенсионном обеспечении в связи с происхождением или прежней деятельностью. Но колхозникам пришлось ожидать пенсии еще более четверти века.

В 1937 году было принято новое положение о Народном комиссариате социального обеспечения (НКСЗ), согласно которому круг его задач еще больше расширился. В него вошли государственное обеспечение инвалидов труда и других категорий; организация материально-бытового, культурного, лечебно-оздоровительного и санаторно-курортного обслуживания; руководство деятельностью учреждений социального обеспечения; врачебно-трудовая экспертиза (ВТЭК); подготовка кадров работников социального обеспечения; принятие законов по социальному обеспечению. Под контролем НКСЗ на тот момент находились Совет кооперации инвалидов, Союз касс взаимного страхования и взаимопомощи кооперации инвалидов, Общество слепых, Общество глухонемых.

В целом пенсионное обеспечение и дальше регулировали не законы, а постановления ЦК ВКП(б), Совета Народных Комиссаров СССР, ВЦСПС.

В 1937–1938 годах профсоюзы были освобождены от выплаты пенсий, эту функцию передали государственному, а позже — местным бюджетам. С 1938-го местный бюджет социального страхования вошел в состав единого бюджета СССР, включая бюджеты социального страхования республик, социального страхования на транспорте и смету Центрального управления социального страхования. 28 декабря 1938 года согласно Постановлению “О мерах по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе со злоупотреблениями в этом деле” были установлены надбавки к пенсиям инвалидам, семьям умерших работников за непрерывный стаж работы; повысился минимальный размер пенсии; пенсии вновь стали выплачивать за счет средств социального страхования.

Большинство исследователей по социальной работе полагают, что попытки власти и государства монополизировать деятельность по социальной помощи и социальному обеспечению, свернув работу различных общественных благотворительных организаций и частных лиц, оказались методологической ошибкой. Осуществление политики социального обеспечения исключительно на основе госбюджетных средств является прерогативой экономически развитых стран. В ситуации перехода к новому общественно-экономическому порядку отказ от участия в делах помощи широких кругов общественности, напротив, означал ограничение возможностей предоставления социальной помощи населению страны. Негативным аспектом социальной политики 1920–1930-х годов признают и практику решения социальных проблем одних категорий людей за счет прав и свобод других, в частности, за счет верующих. Атеистическая пропаганда и антирелигиозная деятельность привели к тому, что многих служителей церкви изгнали из их приходов, и они остались без средств к существованию. По инструкции властей принять их на работу можно было только при условии отречения от веры. Факты свидетельствуют, что в период между 1926 и 1932 годами была полностью ликвидирована УАПЦ с ее митрополитом В.Липкивским и 10 тыс. священников. (Позже, в 1945 году, когда советская власть была установлена в Западной Украине, аналогичная судьба постигла и УКЦ.) То же касалось системы внеэкономического принуждения людей к труду, особенно осужденных. В начале 1927 года трудоспособный контингент лагерей НКВД составлял 2 млн человек, в частности сотни тысяч людей с проблемами физического здоровья, обреченных на смерть в результате принудительного труда.

Учитывая обострение международной ситуации накануне войны, в июле 1940 года СНК СССР принял постановление о пенсиях военнослужащим рядового и младшего начальственного состава и их семьям. Были повышены пенсии военнослужащим-инвалидам и членам их семей. Так, минимальные пенсии инвалидам увеличились в 2,5 раза, а максимальные — в 4,5 раза. Одновременно были увеличены пенсии и другим категориям военнослужащих.

То есть к началу Второй мировой войны окончательно сформировалась система социального обеспечения советского типа, по которой выплаты осуществлялись в основном из государственного бюджета.

Социальная защита в военный период

Вторая мировая война перекроила всю жизнь и деятельность многомиллионного государства по своим шаблонам. Историческими документами до-

казано, что СССР вступил во Вторую мировую на стороне нацистов, и уже позже, летом 1941 года, началось “исправление” ошибок сталинской тайной дипломатии. Сегодня доподлинно известно, что на западноукраинских землях происходило насильственное установление коммунистической диктатуры, насаждение соответствующих административных структур, уничтожение прежней польской власти, последовательное уничтожение украинских национальных организаций и украинской интеллигенции [Шаповал, 2013].

Это имело специфическое проявление в мобилизационных мерах, в частности в эвакуации промышленных предприятий, а затем и других учреждений и организаций в тыловые районы страны. В целом на восток было вывезено оборудование 550 крупнейших украинских промышленных предприятий. Вместе с предприятиями эвакуировали и квалифицированных специалистов, деятелей науки и искусства и т.п. Одновременно происходили мобилизация рабочей силы и перераспределение материальных ресурсов, в частности продовольственных. В отдаленные районы России, в Казахстан, республики Средней Азии было переселено 3,5 млн украинского населения [Попович, 2000]. В условиях наступления немецких войск ЦК ВКП(б) и советское правительство приказали местным органам власти и парторганизациям уничтожать все, что не удалось эвакуировать: оборудование заводов, фабрик, колхозную технику, инвентарь, жечь пшеницу, сельскохозяйственную растительность. Об этом говорилось в директиве Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 года, в выступлении Сталина по радио 3 июля 1941-го, в специальном постановлении Государственного Комитета Обороны от 22 июля 1941-го и в других документах. В целом речь шла о создании зоны “выжженной земли”. Согласно документальным свидетельствам, именно коммунистическая власть в ходе эвакуации промышленных предприятий в Запорожье взорвала ДнепрогЭС, о чем не было известно ни гражданскому населению, ни воинским частям, расположенным ниже по течению, а в Днепропетровске был взорван хлебокомбинат вместе с его рабочими. В Харькове уничтожили представителей интеллигенции, которых заживо сожгли в закрытом доме. В Умани людей живыми замуровывали в погребах [Шаповал, 2013].

Перемещение и обустройство гражданского населения в условиях эвакуации было весьма непростым делом. Эвакуированных и беженцев нужно было обеспечить временным жильем, организовать их питание, трудоустройство и т.п. Что касается беженцев, то, например, из Галичины в Польшу в 1939–1940 годах перешли 20–30 тыс. украинских политических беженцев. После оккупации Польши немцами в Генеральном губернаторстве, созданном на ее территории, были организованы комитеты самопомощи, в состав которых входили преимущественно члены ОУН, убежавшие из галицких земель. Эти комитеты имели собственный координационный орган — Украинский Центральный Комитет в Кракове под председательством В.Кубийовича. УЦК представлял собой украинское учреждение социального обеспечения, в обязанности которого входил надзор за больными, пожилыми людьми, беспризорными детьми, организация общественной службы здравоохранения, образования, помощь военнопленным, иная помощь. в частности в представительстве интересов украинских рабочих, откомандированных в Германию [Попович, 2000: с. 104].

Интересно, что подготовка к депортации в отдаленные районы СССР населения западных областей Украины (а также Белоруссии) началась еще

с декабря 1939 года. Согласно историческим данным, среди первых депортированных были польские военные и лесничие вместе с семьями (февраль 1940-го). Вторая волна выселения (апрель 1940-го) охватила семьи репрессированных, третья и четвертая (июнь 1940-го и май–июнь 1941-го соответственно) — преимущественно беженцев. Всего было депортировано около 320 000 человек. До сих пор не подсчитано количество умерших в транспортах, тюрьмах, лагерях и расстрелянных на основании различных приговоров [Шаповал, 2013].

Что касается социального обеспечения, то уже в первые дни войны было издано несколько указов относительно семей фронтовиков, которыми регламентировался порядок выплаты им денежной помощи, а в 1943 году — Постановление Совнаркома СССР “О льготах для семей военнослужащих, которые погибли и пропали без вести на фронтах Отечественной войны”. Осенью 1941-го были созданы комитеты помощи по обслуживанию больных и раненых бойцов Красной Армии. В 1942 году Государственный комитет обороны начал организовывать дома для инвалидов Великой Отечественной войны (превращенные позже в трудовые интернаты), где израненные фронтовики проходили реабилитацию и профессиональную переподготовку для дальнейшей трудовой деятельности.

В тяжелые военные времена эвакуации подлежали детские дома. В декабре 1941 года в тыл вывезли 664 детских дома с 7887 воспитанниками. Постановлением СНК СССР “Об устройстве детей, оставшихся без родителей” предусматривалось создание дополнительной сети детских домов, а также привлечение граждан к воспитанию детей в форме опеки и патронажа.

Что касается пенсионной системы в СССР, то в начале войны она охватывала рабочих, служащих, военнослужащих, членов их семей во всех случаях потери трудоспособности, хотя и размеры выплат оставались низкими, и полного возмещения заработка достичь не удалось.

Социальная защита в послевоенные годы

После войны в 1949 году НКССО был переименован в Министерство социального обеспечения, а в конце 1950-х годов начался новый этап развития социальной защиты в СССР. В послевоенные годы было принято Положение о пенсиях работникам науки (1949), пересмотрены размеры пенсий медикам и учителям. По сравнению с довоенным 1940 годом численность пенсионеров в Украине возросла более чем в 5 раз, а контингент стоявших на учете — в 7,4 раза. Общая сумма выплат в 1947-м составляла 4,1 млрд руб., что в 9,2 раза больше, чем в 1940-м [Попович, 2000: с. 76].

В середине 1950-х годов все более четко вырисовывались принципы административно-командной системы управления. 9 апреля 1948-го Совет Министров УССР утвердил Положение о Министерстве и местных органах социального обеспечения. На Министерство возлагалось общее руководство социальным обеспечением, подготовка нормативно-правовых актов, пенсионное обеспечение рабочих, служащих, военнослужащих срочной службы, членов их семей, трудоустройство и материально-техническое обслуживание инвалидов, организация взаимопомощи колхозников, руководство интернатами, домами инвалидов, экспертными комиссиями. Новое Положение, утвержденное через двадцать лет (1969), регламентировало аналогичный круг вопросов.

В 1956 году Верховный Совет СССР принял Закон о государственных пенсиях, выделив таким образом законодательство о социальном обеспечении в самостоятельную отрасль и размежевав источники финансирования пенсионного обеспечения и социального страхования. Социальное страхование финансировалось из фонда страховых взносов, которые выплачивались всеми предприятиями, учреждениями, организациями в обязательном порядке за рабочих и служащих, которые на них работают, а пенсии финансировались из Государственного бюджета. И хотя фонд социального страхования тогда тоже был составной частью Государственного бюджета, он наполнялся не за счет общих налоговых поступлений, а из отдельного страхового сбора (начислений на фонд оплаты труда) и находился в компетенции профсоюзов (ВЦСПС).

Тогда же произошло фундаментальное реформирование законодательной базы, и более 1000 предыдущих нормативных актов СССР и союзных республик о пенсионном обеспечении утратили силу, поскольку Закон 1956 года объединил все основные виды пенсий и установил единые правила и порядок начисления и выплаты. Закон, в частности, улучшил благосостояние пожилых, инвалидов, семей, потерявших кормильца, согласно ему можно было получить пенсии при неполном стаже. Были отменены ограничения сроков обращения за пенсией и облегчены условия ее получения, расширен круг лиц, получавших пенсию в связи с потерей кормильца, повышен размер пенсии и ликвидирована разница в ее размерах.

Почти одновременно с этим Законом был принят ряд подзаконных актов: Министерство здравоохранения СССР 1 августа 1956 года утвердило Инструкцию по определению групп инвалидности и перечень профессиональных заболеваний; Совет Министров СССР 4 августа 1956 года утвердил Положение о порядке назначения и выплаты государственных пенсий, а 22 августа 1956-го — Списки (№ 1 и № 2) производств, цехов, профессий и должностей, работа в которых представляла право на государственную пенсию на льготных условиях. Закон закрепил существовавшее в то время неравенство в пенсионном обеспечении рабочих и служащих, с одной стороны, и колхозников — с другой. Неурегулированность этого вопроса привела к тому, что в течение пятидесяти лет советской власти половина экономически активного населения Украины была исключена из государственной пенсионной системы. Вместе с тем в стране существовали определенные категории лиц, вообще не имевшие никакой финансовой помощи и поддержки со стороны государства, скорее наоборот, испытывавшие притеснения и преследования. К ним относились, например, так называемые враги народа, бывшие подпольщики ОУН и воины УПА, диссиденты и др. То есть государственные социальные гарантии помощи и поддержки, законодательно закрепленные и конституционно гарантированные, здесь оказывались сугубо декларативными и далекими от действительности.

В 1961 году были внесены изменения в положение о Министерстве социального обеспечения, к его функциям добавились новые, в частности трудоустройство и профессиональное обучение инвалидов; материально-бытовое обслуживание пенсионеров, многодетных и одиноких матерей; оказание протезно-ортопедической помощи. А 15 июля 1964 года был принят “Закон о пенсиях и помощи членам колхозов”, которые до той поры вообще не имели права на пенсионное обеспечение. Условием для выплаты пенсий

и материальной помощи стал колхозный стаж. В первой редакции этот Закон охватывал пенсиями механизаторов, специалистов и председателей колхозов, а через пять лет (в июне 1971-го) его действие распространили на всех колхозников, а также на бывших членов колхозов, чьи земли были переданы совхозам или другим предприятиям. При этом Закон гарантировал колхозникам значительно более низкий уровень пенсионного обеспечения, чем рабочим и служащим. Пенсионный возраст также был на 5 лет больше (65 лет для мужчин и 60 лет для женщин), а размер пенсии — в 2,5 раза меньше. В 1968 году и колхозники получили право на пенсию по возрасту с такого же возраста, что и рабочие и служащие, но размеры пенсий различались. Также пенсии колхозников отличались по размерам от пенсий совхозников. И только Законом от 1 октября 1989 года это различие в пенсионном обеспечении было ликвидировано.

Статистика свидетельствует, что в течение первых 50 лет существования советской власти половина экономически активного населения Украины (а к началу 1950-х годов — его подавляющее большинство) вообще была отлучена от государственной пенсионной системы. Например, в 1960-м в УССР проживало 5,6 млн человек пенсионного возраста, что составляло 13,5% общей численности населения республики, но общая численность пенсионеров составляла всего 4,4 млн, то есть на 21% меньше. Из всего количества пенсионеров лишь 844 тыс. (19,2%) были пенсионерами по старости. Остальные — это пенсионеры по инвалидности, выслуге лет, в случае потери кормильца, бывшие военнослужащие и члены их семей [Народне господарство, 1971: с. 388].

В 1978 году был принят Закон “О дальнейшем улучшении пенсионного обеспечения колхозников”, который приблизил условия пенсионного обеспечения членов колхоза к рабочим и служащим. Дальнейшее улучшение пенсионного обеспечения рабочих, служащих, членов колхозов и их семей нашло отражение в соответствующем Указе Президиума ВС СССР от 22 мая 1985 года. С 1988-го согласно Постановлению Совета Министров СССР и ВЦСПС в Украине началось страхование дополнительной пенсии. Источником для ее выплаты был страховой фонд Укрэгосстраха, сформированный за счет взносов застрахованных лиц и средств госбюджета. Однако гиперинфляционные процессы начала 1990-х годов привели к обесцениванию средств фонда, и главным источником пенсионных выплат для населения Украины стал Пенсионный фонд.

Социальная защита в конце XX века

С развалом советской экономики в 1980-х годах пришло осознание того, что системе социальной защиты недостает справедливости и объективности. Проблемы обострились во всех отраслях, включая пенсионное обеспечение, где стали господствовать уравнивательные тенденции, снизился размер пенсий по отношению к зарплате, а отсутствие механизма индексации привело к сокращению реальных размеров пенсий. Финансово-ресурсная обеспеченность их выплаты снизилась настолько, что очередное повышение размера требовало привлечения дополнительных средств. Как отмечают экономисты, даже в результате повышения размера отчислений не удалось преодолеть дефицитность пенсионного бюджета. Решить проблемы пенсионной системы предполагалось путем кардинальных изменений и включе-

нием Пенсионного фонда в бюджетно-финансовую систему страны. Пенсионная реформа должна была улучшить материальное состояние пенсионеров. В СССР денежные выплаты делились на два вида: пенсии за трудовую деятельность, размеры которых зависели от личного трудового вклада каждого отдельного гражданина Украины, и социальные пенсии, которые выплачивались инвалидам независимо от того, работали они или нет. Законодательство, которое регулировало пенсионные выплаты, базировалось на всесоюзных законах 1956 года о пенсиях для рабочих и служащих, 1965 года о пенсиях колхозникам и 1990 года, согласно которому размер пенсий устанавливался в размере 55% от заработной платы за последние годы перед выходом на пенсию, не облагался налогами и не зависел от общего дохода граждан. Такое законодательство значительно повысило стоимость помощи для населения и увеличило количество лиц, нуждающихся в помощи.

В начале 1993 года почти две трети населения Украины получали одно или два денежных пособия: четверть населения получала пенсии по возрасту, по нетрудоспособности, в связи с потерей кормильца; 10% населения имели студенческие стипендии и соответственно бесплатное питание и жилье; 25% — помощь для многодетных семей и детей в возрасте до 16 лет и особую помощь от Чернобыльского фонда; 5% — кратковременную денежную помощь из фонда выплаты по больничным в случае болезни или из фонда безработицы в случае потери работы. Образование и медицинское обслуживание для всех граждан оставались бесплатными: предприятия должны были организовывать и финансировать детские сады и ясли для детей в возрасте до шести лет и выплачивать матерям денежную помощь по уходу за детьми в возрасте до трех лет, а также санаторный отдых своим работникам. Периодическая коррекция зарплаты и увеличение количества пенсий и видов пособий семьям — последние шаги против снижения реальных доходов, даже тем, кто находился за чертой бедности. В целом в начале 1993 года сеть социальной защиты охватывала большинство населения, но результатом этого стала ее неспособность оказывать должную помощь беднейшим слоям населения.

В конце 1980-х — в начале 1990-х годов Украина проводила в жизнь политику социального обеспечения, сформированную во времена Советского Союза, сосредоточенную на выплатах денежной наличностью и ориентированную на социальные классы без дифференциации по категориям населения, в отличие от стран Западной Европы. Это привело к тому, что выплаты осуществлялись без должной оценки и пособия выплачивали тем, кто мог более или менее успешно выжить и без них.

Советская система социального обеспечения охватывала потребности трех основных классов — крестьян, рабочих и интеллигенции. Работники совхозов считались рабочими, и их труд оплачивался иначе, чем труд крестьян. Существовало несоответствие между зарплатой и пособиями для рабочих и крестьян, последние были особенно дискриминированы. До и во времена Н.Хрущева крестьяне вообще не получали наличных денег. С принятием Закона о пенсионном обеспечении крестьянства в 1964 году ситуация изменилась, однако размеры пенсий жителей сельской местности оставались вдвое меньшими, чем пенсии рабочих и служащих.

В 1990 году был принят Закон СССР «О пенсионном обеспечении граждан в СССР», который уже не делил население на рабочих и крестьян. Инте-

ресно, что в отличие от предыдущих законов этот закон был ретроактивным, то есть в течение года после принятия закона лица, чьи пенсии должны были повыситься, были обязаны перерегистрироваться. Это было необходимым и обязательным условием. Отсутствие ретроактивного принципа в предыдущих законах, в частности в отношении колхозников, можно считать продолжением политики дискриминации и унижения, очередной попыткой государства уменьшить затраты на обеспечение огромного количества нетрудоспособных крестьян в течение почти сорока лет.

Этот закон повысил уровень пенсий колхозников до 55% от базовой заработной платы. Согласно ему, пенсии по возрасту платили полностью независимо от других доходов и не облагали налогами. Работникам вредных профессий, карликам, матерям, имевшим пятерых и больше детей, за стаж и по некоторым другим причинам начисляли надбавку в 55%. По данным Госкомстата СССР, четверть общего количества рабочих и служащих, будучи пенсионерами по возрасту, продолжали работать. Так, в 1990 году количество работающих превышало количество трудоспособного по определению населения на 1,7 млн человек.

В том же 1990 году был принят Закон "О пенсионном обеспечении военнослужащих", статья 10 которого возлагала осуществление функций пенсионного обеспечения военнослужащих срочной службы и их семей на комиссии по назначению пенсий органов социального обеспечения. Остальным военнослужащим и их семьям пенсии назначали пенсионные органы Министерства обороны, Министерства внутренних дел и КГБ СССР. Этим практически завершился процесс создания единой всеохватывающей системы пенсионного обеспечения, которая действовала на основе единых условий и норм. Эта система не строилась полностью на принципах страхования, а являлась сочетанием принципов социального страхования и социальной помощи, но она закладывала страховые основы, предусматривая отделение пенсионной системы от госбюджета. Основным источником средств для финансирования пенсий стал Пенсионный фонд, формировавшийся за счет страховых взносов и служивший главным источником средств для выплаты пенсий. Функции назначения пенсий выполняли комиссии, создаваемые местными Советами народных депутатов. Контроль за пенсионным обеспечением был возложен на профсоюзы. Однако, как отмечают экономисты, в силу очевидных обстоятельств эта система не могла отвечать новым экономическим условиям и потому оказалась неэффективной. Это проявилось в том, что в то время экономические отношения строились на основе государственной собственности и государство регулировало все сферы общественной жизни. Законодательство союзных республик, и УССР в частности, изменялось в соответствии с изменениями законодательства СССР. Бюджет пенсионного обеспечения был составной частью государственного бюджета. Пенсии представляли собой гарантированные ежемесячные выплаты, размер которых определялся на основе прежнего заработка. Постепенно пенсионное законодательство выделило пенсии по возрасту, по выслуге лет, по инвалидности и в случае потери кормильца. Была создана единая всеохватывающая система пенсионного обеспечения, которая действовала согласно единым условиям и нормам, базируясь на сочетании принципов страхования и помощи. Эта система, функционируя в условиях экономического и демографического подъема, была эффективной, экономически оправданной и обеспечивала всем категориям граждан минимально необходимый прожиточный уровень.

Но с обретением независимости перед Украиной встал вопрос разработки собственного законодательства по социальному обеспечению, новой стратегии социальной защиты, которые бы отвечали новейшим рыночным условиям и обеспечивали социальную защиту населения страны, что привело к ничем не оправданной щедрости, перегрузив тем самым государственный бюджет страны. Влияние инфляционных процессов, начавшееся в конце 1980-х, привело к обесцениванию социальной помощи. И так, в 1992 году, учитывая рост потребностей и требований к общественным затратам на социальную сферу были существенно повышены номинальные затраты на социальные программы, намного превысившие возможности страны финансировать социальную сферу из экономических поступлений в сопоставлении с ВВП. В целом в конце 1980-х годов на социальные потребности СССР выделял около 15% от общего дохода, что было гораздо меньше, чем у его восточноевропейских соседей (Польша — 22,1%, Венгрия — 22,4%, ЧССР — 25,5%). В частности, на пенсии в СССР расходовалось 8% от ВВП, что было почти вдвое меньше, чем у пенсионеров Польши (15,3%), ЧССР (16,5%) и Венгрии (13,4%) [Україна, 1994: с. 87].

5 ноября 1991 года Верховный Совет Украины принял Закон “О пенсионном обеспечении”, почти ничем не отличавшийся от аналогичного союзного закона 1990 года. Исключение составляло только расширение льготных категорий пенсионеров, получивших право на досрочный выход на пенсию.

21 декабря 1993 года Верховная Рада Украины одобрила “Концепцию социального обеспечения населения Украины”, с целью реализации которой в январе 1998-го был принят Закон Украины “Об основах всеобщего государственного социального страхования”. Наряду с совершенствованием действующей солидарной пенсионной системы предусматривалось развитие трех составляющих компонентов: обязательного пенсионного страхования; пенсионного обеспечения по месту работы и добровольного личного страхования через негосударственные пенсионные фонды. В июле 2003 года Верховная Рада Украины приняла Законы “О негосударственном пенсионном обеспечении” и “О всеобщем государственном пенсионном страховании”, а также внесла изменения в действующее пенсионное законодательство, направленные на совершенствование солидарной пенсионной системы.

В 1990 году в Украине насчитывалось 9,7 млн пенсионеров по возрасту и нетрудоспособных, которые ежемесячно получали в среднем 110 руб. пенсии, а к середине 1992 года количество их возросло до 13,3 млн. Минимальный размер пенсии тогда составлял 70 руб. и 37% пенсионеров по старости получали минимальную пенсию [Україна, 1994: с. 42]. За каждый полный год работы после 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин устанавливалась надбавка в 55% к максимуму, который составлял 75%. Примерно четверть пенсионеров, получавших пенсию по старости и нетрудоспособности, продолжали работать, при этом размер их пенсий не уменьшался. По данным Всемирного банка, 8 млн пенсионеров имели слишком низкие доходы, дававшие им право на получение пособия по бедности. Согласно переписи 1989 года, в стране насчитывалось почти 11 млн лиц пенсионного возраста, к середине 1993 года их было 13,5 млн, включая военных отставников. Средний уровень пенсий превышал минимальный на 22%, однако выплаты из Пенсионного фонда военным пенсионерам превышали минимальные пенсии на 144%, а пенсии, выплачиваемые Минобороны, в 5,2 раза превышали

минимальные. По прогнозам, к 2000 году количество пенсионеров в Украине должно было увеличиться до 12,3 млн, а в 2010-м предполагалось увеличение количества пенсионеров до 12,6 млн, а соответственно и рост потребностей в ресурсах Пенсионного фонда [Україна, 1994: с. 15].

Всего за годы независимости в Украине принято множество законодательных актов, направленных на улучшение материального обеспечения и социальной защиты лиц, утративших работоспособность, семей с детьми, малообеспеченных семей и т.п. Среди них, в частности, такие нормативно-правовые документы, как Закон Украины “О государственной помощи семьям с детьми” от 21 ноября 1992 года, “О всеобщем государственном социальном страховании от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, которые повлекли потерю трудоспособности” от 23 сентября 1999 года, “О государственной социальной помощи малообеспеченным семьям” от 1 июня 2000 года, “О государственной социальной помощи инвалидам детства и детям-инвалидам” от 16 ноября 2000 года, “О всеобщем государственном социальном страховании на случай безработицы” от 2 марта 2000 года, “О всеобщем государственном социальном страховании в связи с временной потерей трудоспособности и затратами, обусловленными рождением и похоронами” от 18 января 2001 года, и др.

Общие затраты на социальную защиту (пенсии, пособия, субсидии и социальные услуги) в 1992 году выделялись в размере свыше 40% ВВП, что составляло две трети общих затрат страны, государственных социальных фондов и областных бюджетов, существенно превышая запланированные 25% ВВП, которые выделялись на социальные потребности в 1990-х годах. На тот период ни одно правительство мира не несло такого бремени социальных затрат. Главной причиной такой огромной доли расходов тогда было, во-первых, падение производства на государственных предприятиях и необходимость защиты реальной стоимости пенсий 13,5 млн пенсионеров, стипендий 11,4 млн студентов и зарплаты почти 6 млн работников учреждений, финансирувавшихся из государственного и областных бюджетов, более половины которых работали в сферах образования и здравоохранения. То есть бремя содержания двух третей граждан ложилось на плечи трети работающего населения, что превышало возможности экономики страны и ее правительства. Нидерланды, в частности, в отличие от Украины, в 1990-е годы на социальные потребности расходовали чуть меньше 35%, Польша и Венгрия — немного более 25%, Великобритания — 18%, Австралия — 12%, Мексика — 5% [Україна, 1994: с. 5]. Принцип, которым руководствовались в 1992 году в социальной сфере, состоял в том, что бедные, или те, кто может обеднеть в результате падения производства, несмотря ни на что должны быть защищены от снижения уровня жизни.

Минимальная пенсия для инвалидов первой и второй групп по общесоюзному Закону 1990 года была установлена в размере 100% относительно минимальной зарплаты, а минимальная пенсия инвалидам третьей группы составляла 50% от минимума зарплаты. В 1990 году в Украине насчитывалось 1,3 млн инвалидов, которые получали пенсии в размере от 47 до 127 руб. в месяц. Инвалиды — бывшие военнослужащие имели гораздо более высокие пенсии, в среднем 147 руб. [Народне господарство Української РСР, 1991: с. 77–78].

В 1990–1991 годах в Украине 88% студентов дневной формы обучения в вузах и соответственно 90% студентов техникумов получали стипендии. В тот же период аспиранты получали от 130 до 150 руб. стипендии в месяц. Обучение на стационаре считалось трудовой деятельностью и засчитывалось в трудовой стаж и для прочих льгот. Если после окончания учебного заведения студенты не могли найти соответствующей работы, они имели право на получение пособия по безработице, в отличие от выпускников стран Восточной Европы, не имевших таких льгот.

Что касается пособий лицам с низким уровнем дохода, то еще во времена СССР, в 1974 году была введена единая система денежных выплат таким семьям. Поначалу выплачивали субсидию размером 12 руб. ежемесячно на каждого ребенка, если доход каждого члена семьи не превышал 50 руб. в месяц. Дополнительно семьи с доходом менее 60 руб. на человека в месяц имели право на дополнительный свободный от работы день для ухода за детьми. В 1987 году были введены дополнительные льготы для некоторых категорий семей: с низким уровнем дохода, многодетных (трое детей и больше), имеющих одного из родителей. К этим льготам принадлежали бесплатная школьная форма, бесплатное питание в школах, бесплатные путевки для родителей (в дома отдыха и пансионаты) и детей (в пионерские лагеря). В целом в Украине начала эпохи независимости, перехода к самостоятельному решению вопросов социальной защиты населения и автономному экономическому развитию две пятых населения получали от правительства ту или иную денежную помощь, независимо от реальных потребностей граждан. Согласно указу Президента Л.Кравчука, в 1992 году минимальная пенсия по старости возросла с 221 до 442 руб., а в среднем — в 4,5 раза, независимо от стажа работы и возраста выхода на пенсию. В июне 1992 года средние пенсии, выплачиваемые Пенсионным фондом, на 22% превышали минимальные, а средние пенсии от Пенсионного фонда военнослужащих превышали минимум на 144%. В то же время пенсии от Минобороны в среднем составляли 552% от минимальных! К тому же, в январе 1992 года 25% всех пенсионеров получали и зарплату, и пенсию [Україна, 1994: с. 94, 96, 99–100].

Учитывая такую ситуацию Всемирный банк предложил несколько шагов, способных решить проблему и удержать население от дальнейшего обнищания.

Первый состоял в установлении реальной черты бедности, которая могла оказаться гораздо ниже той, которую правительство было в состоянии защитить. В одном из докладов украинского правительства, на который ссылается ВБ, признавалось, что в тот период “выплаты предоставлялись даже наиболее богатым слоям населения”, хотя считалось целесообразнее помогать только бедным и незащищенным слоям. В результате в начале 1993 года финансовые трудности заставили правительство предложить сокращение количества семей, которым должна предоставляться помощь, с 20 млн до 2 млн. Для выполнения этого нужно было определить базовые признаки представителей незащищенных групп, исходя из демографических показателей, размера семей, места жительства, уровня зависимости от родственников, способности зарабатывать, жить за счет предыдущих сбережений и т.п.

Второй принцип заключался в том, что все пособия, которые будут превышать порог бедности, нужно выплачивать до тех пор, пока позволяют ресурсы. Признавалось, что падение производства, если оно продолжится в

1993 году и далее, жестко ограничит возможности государства содержать пенсионеров по возрасту, нетрудоспособных, других пенсионеров, пострадавших от аварии на Чернобыле, работников, пребывающих на больничных бюллетенях, семей с малыми детьми, и заметнее всего, безработных и уволенных с работы. Выплаты можно минимизировать и направлять имеющиеся ресурсы только на очень бедных и незащищенных. Однако отсутствие четкой политики государства в плане поддержки наиболее уязвимых слоев населения и бездеятельность правительства в этом отношении, по мнению экспертов, способны привести к крайнему обнищанию этой категории беднейшего населения, в частности пожилых одиноких людей в сельской местности, а также детей из неполных семей.

Третий принцип состоял в том, что указанные реформы были призваны улучшить ситуацию и увеличить эффективность социальных затрат в перспективе. Предложенная стратегия имела своей целью сократить неприоритетные затраты и увеличить ресурсы, выделяемые на первоочередные задачи.

По мнению аналитиков ВБ, в начале 1990-х годов пенсионная система Украины имела очень серьезные недостатки. Прежде всего, они указывали на то, что пенсии в стране начинают выплачивать не тогда, когда пожилые люди прекращают работать, а автоматически, с наступлением пенсионного возраста. Следовательно, почти четверть из 11 млн получателей пенсий по возрасту продолжают работать и получать и пенсию, и заработную плату. Четверть нетрудоспособных пенсионеров также могут устроиться на работу, поскольку пенсия им назначалась пожизненно, и многие из тех, кто был признан нетрудоспособным на момент назначения пенсии, выздоравливали и возвращались на работу. Поэтому, по мнению аналитиков, сокращение ряда видов выплат отдельным категориям пенсионеров (например, шахтерам, которые имели право на пенсию после 20 (для мужчин) или 25 лет (для женщин) трудового стажа, то есть по достижении пенсионного возраста) не привело бы к существенному снижению их жизненного уровня.

Аналитики Всемирного банка рекомендовали такой вариант сокращения пенсионных затрат, как отмена пособий тем, кому они не были крайне необходимы, кто мог обойтись без субсидий. Несколько мер, предпринятых в комплексе, по их мнению, привели бы к существенному сокращению затрат, не ущемляя наиболее уязвимых слоев населения. Среди этих мер, в частности, предлагалось: 1) увеличить возраст выхода на пенсию до 65 лет для мужчин и 62 — для женщин. Ожидаемая продолжительность жизни мужчин, достигших 60 лет, по прогнозам 1994 года, составляла 72,4 года, а женщин, которые достигли этого же возраста, — 79,5 года, а значит, более ранний выход женщин на пенсию ничем не оправдан. Пенсионный возраст можно было бы постепенно повышать на один год каждый год в течение последующих двух–пяти лет для мужчин и на один год каждый год в течение последующих семи–десяти лет для женщин. По прогнозам, до 2000 года сумма выплат пенсий сократилась бы на 20% по сравнению с тем объемом, который должен был быть достигнут, если не прибегать к этим мерам, что составляет 3,8% ВВП [Україна, 1994: с. 17]; 2) сокращение на 25% выплат пенсионерам по возрасту и нетрудоспособности, которые продолжают работать, что сэкономило бы до 19% общих затрат на пенсии; 3) отмена возможности досрочного выхода на пенсию, что позволит сэкономить до 5% общих затрат.

В целом Всемирный банк предлагал несколько вариантов, которые могло бы выбрать украинское правительство для существенных сокращений

пенсионных затрат и надежной защиты наиболее уязвимых слоев населения, в частности, за счет сокращения льгот и пособий для работающей части населения, субсидий на продукты питания и коммунальные услуги, поскольку помощь для всего населения в 1992 году составляла четверть всех затрат на социальное обеспечение в стране. Из этих затрат 41% приходился на денежную помощь семьям с детьми, 27% — на отпуска по болезни и временной нетрудоспособности, 11% — на нетрудоспособных, 8% — на льготы на отдых, 6% — на уход за ребенком, 7% — иные льготы. Фонд социального обеспечения выплачивал самую большую долю — 42,5% льгот всего населения, 40% — государственные и местные ресурсы, 17,5% — Пенсионный фонд [Україна, 1994: с. 110].

Однако, несмотря на все свои рекомендации и советы, эксперты Всемирного банка пришли к выводу, что в итоге “повышение пенсионного возраста, в частности, не даст немедленной экономии, поскольку его придется растянуть на несколько лет. Возможно, неправильно было бы отменить некоторые выплаты тем, кто продолжает работать, или тем, кто вышел на пенсию досрочно. Правительство Украины рассмотрит эти варианты, но *вряд ли* (курс. мой. — *Е.И.*) оно незамедлительно повысит пенсионный возраст” [Україна, 1994: с. 17]. К величайшему сожалению, правительство Украины именно так и поступило — оно рассматривало предложенные меры и варианты решения социальных проблем почти 20 лет... Если бы оно сделало это своевременно, сегодня уже никто не вспоминал бы о трудном переходном периоде, а пенсионная система была бы реформирована и оптимизирована.

В целом система льгот, действующая в середине 1992 года, предлагала свыше 60 денежных пособий и льгот, большинство из которых практически не отличалось друг от друга. Существовало 12 разновидностей денежных компенсаций малообеспеченным и незащищенным семьям, среди которых отдельные выплаты на детское питание, одежду, другие товары для детей. А также право на различные пособия в зависимости от количества детей, их возраста, возраста матери, семейного дохода, отсутствия отца, полноты семьи, сиротства и т.п.

Аналитики Всемирного банка также рекомендовали пересмотреть принципы, которыми руководствовались страны бывшего Советского Союза и другие страны Восточной Европы в определении реальной черты бедности, ниже которой человек не может опускаться. Они указывали на настоятельную потребность в развитии методологической и статистической базы для определения тех групп населения, чьи доходы должно защищать государство. В частности, потребительская корзина, которая используется для измерения постоянно растущего уровня цен, рассчитана на потребление городского населения со средним уровнем доходов. Но в этой ситуации нужны другие стандарты, например, отдельные для сельских рабочих и лиц с низкими доходами, и правительство должно постоянно контролировать и пересматривать свою социальную политику в соответствии с потребностями населения. Также все пособия для лиц, не являющихся малообеспеченными, должны предоставляться только в тех случаях, когда это позволяют ресурсы. Следовало бы в условиях спада производства минимизировать имеющиеся ресурсы, четко различать черту бедности и поддержку приемлемого уровня благосостояния, поскольку бездеятельность и отсутствие четкой программы защиты со стороны государства может привести к тому, что большая часть людей, особенно

одиноким людям преклонного возраста, проживающим в сельской местности, а также дети, имеющие одного из родителей, обречены на существование за чертой бедности. Право на пособие согласно демографическим показателям было бы проще регулировать, чем право на пособие, основанное на величине дохода. Соответственно, льготы должны назначаться на основе демографических характеристик. Сейчас сбережения от изменений этой программы составляли бы как минимум 25% общих затрат на пособия.

Также заслуживает внимания отмена ненужных льгот типа специальных льгот военнослужащим, обеспечение автомобилями, телефонами ветеранов, предоставление бесплатных путевок и т.п. Учитывая критическое состояние экономики, государство должно выплачивать лишь те пособия, которые необходимы для физического существования людей. Отмена обозначенных льгот позволила бы сэкономить уже в первый год около 5,5% общего бюджета на пособия. С решением этой проблемы соответственно сократились бы затраты на пособия, связанные с чернобыльской катастрофой, особенно заострившиеся в Украине в начале 1990-х годов.

Выводы

Проведенный анализ показал, что в Российской империи (и в Украине, которая входила в ее состав, в частности), обозначились определенные позитивные последствия упорядочения системы пенсионного обеспечения и социальной защиты. К началу XX века она охватывала не только общественную верхушку и чиновничество, внимание к себе ощущали представители рабочего класса и интеллигенции. Большевицкая власть реформировала (или деформировала?) систему, с одной стороны, трансформировав, усовершенствовав определенным образом и приспособив под себя систему социальной заботы и помощи, а с другой — отказалась от достижений прежней системы, сконцентрировавшись на поддержке и обеспечении собственных кадров, прикрываясь громкими лозунгами заботы о народе. Неурегулированность вопросов пенсионного обеспечения привела к тому, что в течение пятидесяти лет советской власти половина экономически активного населения Украины была исключена из государственной пенсионной системы. Крестьянство получило легитимное право на поддержку со стороны государства только в 1964 году. Вместе с тем профсоюзы в советский период превратились в часть государственного аппарата. В стране существовали определенные категории лиц, вообще не получавшие никакой финансовой помощи и поддержки со стороны государства, кроме притеснений и преследований. За сто лет (к началу XXI века) подавляющее большинство населения оказалось на грани бедности и физического выживания. Однако дальнейшие попытки упорядочения социальной сферы не привели к существенному улучшению жизни рядовых пенсионеров, оставаясь скорее на уровне теоретического дискурса. В частности, ни одно правительство за 20 лет независимости Украины так и не отважилось на радикальное реформирование пенсионной системы; напротив, в таком олигархическом государстве, как Украина, социальная защита превратилась в инструмент обеспечения базового уровня социально-экономической защищенности населения для предотвращения протестных движений, активных социальных действий, забастовок ради повышения уровня жизни, преодоления бедности и т.п. Опреде-

ленные попытки реформирования пенсионной системы предпринимались во второй декаде XXI века — но только в виде повышения пенсионного возраста, однако события 2013–2014 годов переориентировали направление социальной политики страны и ее правительства. Но это уже тема другого исследования.

Источники

Бех М. “Пенсійна” молодість [Електронний ресурс] / Марина Бех // Україна молода. — 2009. — 10 квіт. — Режим доступу : <http://www.umoloda.kiev.ua/number/1387/188/48902/>.

Більше 50 тисяч українців вимушено покинули свої домівки — ООН [Електронний ресурс]. — Українська правда. Життя. — 2014. — 27 черв. — Режим доступу : <http://www.life.pravda.com.ua/society/2014/06/27/173431/>.

Ващенко Г. Педагогічна наука в СРСР. Яничар Макаренко — найбільший советський педагог / Г. Ващенко // Рідна школа. — 1999. — № 4. — С. 70–80.

Назаров М. Россия накануне революции и Февраль 1917 года / М. Назаров // Наш современник. — 2004. — № 2.

Народне господарство Української РСР у 1970 році : стат. щорічник. — К. : ЦСУ УРСР, 1971. — 388 с.

Народне господарство Української РСР у 1990 році. — К. : Техніка, 1991. — 170 с.

Попович Г.М. Соціальна робота в Україні і за рубежом : навч.-метод. посіб. / Попович Г.М. — Ужгород : Гражда, 2000. — 143 с.

Романов Б. Уровень жизни в 1913 году: сравнение с СССР и современной РФ [Электронный ресурс] / Борис Романов // Эхо Москвы. — 2012. — 12 сент. — Режим доступа : <http://echo.msk.ru/blog/fedor/929486-echo/>.

Рохлин А. Собесы, профсоюзы и инвалиды труда / А. Рохлин // Вестник социально-го обеспечения. — 1922. — № 1–3. — С. 10–14.

Теорія права соціального забезпечення : навч. посіб. / Сташків Б.І. — К. : Знання, 2005. — 405 с. — (Вища освіта XXI століття).

Україна. Соціальна сфера у перехідний період. Аналіз Світового банку. — К. : Основи, 1994. — 248 с.

Шаповал Ю. Гітлер, Сталін і Україна: безжалюї стратегії [Електронний ресурс] / Юрій Шаповал // Історична правда. — 2013. — 9 трав. — Режим доступу : <http://www.istpravda.com.ua/articles/2013/05/9/123358/>.