

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ У 1920-Х РР.**

Запровадження нових методів господарювання в період НЕПу, в основі яких лежав госпрозрахунок, мали своїм наслідком суттєве скорочення штатів на підприємствах та установах. Приватні ж підприємства, що лише виникали, не могли задовольнити попиту на робочі руки. За постановою Південного бюро ВЦРПС та УпНКП від 14 листопада 1921 р. після осіб, що звільнялися за власним бажанням та порушників трудової дисципліни в першу чергу звільненню підлягали престарілі та інваліди праці. За даними НКСЗ УСРР на 1 листопада 1921р. в Україні нараховувалося 183 750 пенсіонерів усіх видів, з них у 210 закритих установах собезу перебувало 37 516 осіб [1, с.10]. В таких умовах, перед владою гостро постало питання про забезпечення даних категорій населення. Було очевидним, що це завдання є непосильним для собезів із їх обмеженими матеріальними ресурсами.

В резолюції VI конференції КП(б)У (9-13 грудня 1921 р.) на доповідь В. Чубаря «Промисловість в умовах нової економічної політики» з цього приводу зазначалося: «...зміна умов праці, пов'язана із посиленням його інтенсивності, збільшення кількості нещасних випадків та захворюваності нагально диктують необхідність запровадження страхування робітників від нещасних випадків, хвороб і т.п.» [2, арк. 25]. Важливим кроком по вирішенню даного питання був декрет РНК УСРР від 10 грудня 1921 р. «Про соціальне страхування робітників і службовців», запроваджений у вигляді особливого «Положення про соціальне забезпечення трудящих та їх сімей на випадок тимчасової і постійної втрати працездатності, який започаткував основи пенсійного страхування. Пункти 16-21 вказаного положення стосувалися забезпечення інвалідів праці, яким передбачалася виплата пенсії, незалежно від причин виникнення інвалідності.

Розміри такої пенсії визначалися ступенем інвалідності, що виражався у диференціації на 5 груп. Законом передбачалася також виплата пенсії по втраті годувальника у разі смерті чоловіка, непрацездатності дружини чи наявності у неї дитини до 12 років. Право на пенсію визнавалася за непрацездатними чи малолітніми членами сім'ї та родичами по прямій лінії [3, ст.59]. Слід наголосити, що пенсійне забезпечення в порядку соціального страхування за декретом передбачалося лише для інвалідів із числа робітників та службовців, інші категорії населення обслуговувалися за системою соціального забезпечення. Звісно на виплату пенсій не могли розраховувати селяни [4, с.334].

При запровадженні в життя основ пенсійного страхування найважливішим було визначення фінансових джерел на виплату пенсій в нових економічних умовах. Не менша проблема виникла з питанням експертизи та контролю при втраті працездатності. НКСЗ УСРР вимагав повернення йому функції визначення ступеня втрати працездатності, які на початку 1921 року були передані НКОЗ. Свої вимоги соцзабез обґрунтовував неможливістю здійснення контролю за обсягом пенсійного забезпечення в залежності від фінансових можливостей соцстраху. Крім того, в нових економічних умовах НКСЗ розглядав кожного пенсіонера не тільки з точки зору призначення йому того чи іншого державного забезпечення, але й можливостей щодо використання його неповної праці [5, с.13].

Відповідно до діючого законодавства, право на страхове забезпечення у інваліда праці виникало незалежно від причин, що викликали втрату працездатності. За статтею 187 КзпП УСРР пенсії призначалися у випадку постійної втрати працездатності (інвалідності) через каліцтво, захворювання чи старість [6, ст.176, 187]. Одразу ж зауважимо, що Кодекс не проголошував страхування старості. Престарілі могли отримувати пенсію лише при наявності інвалідності.

За радянським законодавством під інвалідністю розуміли тривалу, стійку, більш-менш постійну втрату працездатності. Питання про початок

настання інвалідності, її характер, ступінь втрати працездатності вирішувалося лікарською експертизою. Зважаючи на це, у положеннях законодавства була відсутня норма про час настання інвалідності, надаючи право страховій практиці в кожному окремому випадку встановлювати момент припинення тимчасової непрацездатності та настання інвалідності [7, с.100].

Відповідно до КЗпП УСРР 1922 р. правом на отримання пенсій з інвалідності користувалися робітники та службовці, що працювали за наймом та втратили працездатність під час роботи або протягом одного року з дня її припинення чи в період отримання допомоги із безробіття. При цьому для отримання пенсії з інвалідності через старість застраховані мали відпрацювати за наймом на різних підприємствах та установах не менше 8 років. Обіжником НКСЗ від 29 листопада 1922 р. застерігалось, що до стажу роботи у наймах не зараховувалася «служба в жандармських та поліцейських управліннях, в царській армії та в рядах служителів культу» [8, арк.48]. Фактично вимога необхідного стажу роботи у наймах була викликана прагненням виключити із кола застрахованих осіб, інвалідність яких була не пов'язана із професійною роботою за наймом. Практичні незручності змушували страхових працівників висловлюватися за відміну такого стажу, оскільки його не існувало і для інших інвалідів праці [9, с.22]. Проте НКЮ СРСР своїм обіжником від 19 вересня 1923 р. наказував народним судам посилити пильність при винесенні постанов про встановлення страхового стажу з тим, щоб «не допустити призначення пенсій особам, які не мають на це прав» [10, с.57].

Право на пенсії по втраті годувальника визнавалося за членами їх сімей, що не мали достатніх засобів для існування та знаходилися на утриманні застрахованих. В якості утриманців виступали: неповнолітні діти, брати і сестри, до досягнення ними 16 років; непрацездатні батьки та інший із подружжя; працездатні члени сім'ї, які мали дітей до 8 річного віку [6, ст.189]. При поміщенні інвалідів праці, що мали право на пенсію до

інвалідних установ, члени їх сімей, що знаходилися на утриманні теж забезпечувалися як сім'ї, що втратили годувальника [9, с.39]. За обіжником НКСЗ від 30 листопада 1922 р. пенсій позбавлялися члени сімей: осіб самостійної праці; осіб, що взяли на себе виконання зобов'язань комерційного та виробничого характеру; осіб, що відбували покарання у виправних установах, концентраційних таборах та інших місцях ув'язнення; служителів культів. Виплата пенсій припинялася, якщо було відомо, що сім'я має будь-який промисел, прибуткове господарство із застосуванням найманої праці [9, с.40].

Із ускладненням фінансового становища соцстраху союзне керівництво змушене було відступати від проголошених основних принципів соціального страхування. Незважаючи на те, що ст. 191 КЗпП УСРР 1922 р. проголошувала право на забезпечення усіх найманих працівників, обіжником НКП СРСР від 27 березня 1925 р. управлінням соціального страхування союзних республік пропонувалося зняти із забезпечення осіб не пов'язаних із промисловістю і тих, за яких роботодавці заборгували сплату страхових внесків. При цьому зауважувалося, що «від таких заходів не мають постраждати пролетарські елементи» [11, с.16]. З 1 січня 1930 р. під час проведення кампанії по усупільненню селянських господарств було проголошено про поширення пенсій з інвалідності на осіб, які працювали за наймом у сільському господарстві [12, с.97].

Страховання на випадок інвалідності та втрати годувальника того часу знало дві основні форми забезпечення: грошове (пенсії) та натуральне (утримання в спеціальних інвалідних установах). В практиці страхових організацій в Україні поєднувалися обидві форми. Однак, якщо в період здійснення страхування органами НКСЗ (до лютого 1923 р.) на першому місці було натуральне забезпечення, то після переходу у відання НКП більшість інвалідів забезпечувалися грошовими пенсіями [13, с.12].

Розмір пенсійного забезпечення інвалідів напряму залежав від ступеню втрати працездатності. В період соціального забезпечення обсяг втрати

працездатності виражалася у відсотках. Така система давала більш точні розрахунки при яскраво виражених зовнішніх ознаках інвалідності, однак зовсім не підходила при складних захворюваннях внутрішніх органів чи комплексних хворобах. Тому, при переході до соціального страхування радянське законодавство, на відміну від прийнятої у капіталістичних державах відсоткової системи визначення розміру непрацездатності, встановлювало групи інвалідності описовим шляхом, через віднесення їх до певних груп, в залежності від збереження ними загальної професійної та спеціальної працездатності. Така класифікація називалася «раціональною», до неї пристосовувалася і виплата пенсій. В основу нової системи оцінки ступеня втрати працездатності покладалася висновок експертної комісії [14, с.168]. Відповідно до інструкції НКСЗ від 1 листопада 1922 р. всі інваліди, в залежності від ступеня втрати працездатності, їх попередньої професії та характеру посильної для них роботи поділялися на 6 груп. Вказаний розподіл був занадто умовним, через що було важко інколи простежити різницю між групами інвалідності. А тому належність інваліда до тієї чи іншої групи залежала від рішення експертної комісії, тобто від практичної діяльності органів соціального страхування.

Відповідно до законодавства, інваліди перших трьох груп забезпечувалися в порядку соціального страхування, шляхом видачі їм пенсій у грошовому виразі. Інваліди IV-VI груп отримували допомоги, передбачені для безробітних. За постановою УпНКП УСРР від 23 квітня 1923 р. органи соціального страхування, у разі згоди інвалідів, могли замінити грошові пенсії чи допомоги натурою, шляхом поміщення їх в інвалідні установи (будинки для інвалідів, притулки, колонії, майстерні тощо) або ж включення до складу інвалідних виробничих чи виробничо-споживчих, кооперативних та інших об'єднань, що утримувалися за рахунок страхових органів. У випадку гострих захворювань, які були пов'язані із тимчасовою втратою працездатності та при материнстві застраховані пенсіонери забезпечувалися допомогою із тимчасової непрацездатності [9, с.24].

На відміну від інших форм соціального страхування, КЗпП (ст. 188) не встановлював норм страхового забезпечення з інвалідності. Їх розміри визначалися практикою органів соціального страхування. В залежності від стану місцевих страхових коштів (фонду Б) губернські управління соціального страхування могли збільшувати розміри пенсій, але не більше 70% вартості бюджетного набору продуктів та предметів першої необхідності. При наявності в інваліда інших доходів, що перевищували середній заробіток, пенсія зменшувалася на розмір такого перевищення [9, с.25]. Така практика аж ніяк не укладалася із загальними принципами соціального страхування, за яких кожна особа, за яку сплачувалися страхові внески мала право на забезпечення у разі соціального ризику.

З 1925 р. нормативні акти з питань застосування законів СРСР і постанов РНК СРСР щодо пенсійного забезпечення робітників, службовців і членів їхніх сімей входили до компетенції Союзної ради соціального страхування. Її постанови і правила посіли провідне місце в пенсійному законодавстві. З метою створення єдиних для СРСР норм і умов забезпечення, поширилася практика прийняття загальносоюзних нормативних актів у сфері пенсійного страхування. Так, 28 серпня 1925 р. ЦВК і РНК СРСР затвердили перший загальносоюзний закон про пенсії за соціальним страхуванням — Положення про забезпечення в порядку соціального страхування інвалідів праці та членів сімей померлих або безвісно відсутніх застрахованих та інвалідів праці [4, с. 340].

Окрім того, постановою НКП СРСР від 16 жовтня 1926 р. усю територію СРСР за розмірами пенсійного забезпечення було поділено на 5 тарифних смуг. Більшість території України, окрім східних промислових округів, потрапили до 5-ї найнижчої тарифної смуги із мінімально встановленим розміром пенсії [15, арк. 174]. Із січня 1928 р. НК РСІ СРСР надав право союзним республікам самостійно розподілити округи за тарифними смугами для призначення пенсій по соцстраху [16, арк. 77].

Страховим законодавством визначалася тривалість пенсійного

забезпечення. Так, пенсії з інвалідності та у разі втрати годувальника призначалися із дня подачі заяви до моменту смерті, відновлення працездатності чи досягнення утриманцем 16-річного віку. Для осіб, зайнятих по догляду за дітьми виплата пенсій припинялася при досягненні останніми 8-річного віку [17, с.124]. Для отримання пенсії застраховані були зобов'язані протягом двохрічного терміну після припинення роботи за наймом, настання смерті чи оголошення рішення суду про визнання особи безвісти відсутньою подати письмову заяву в губернське управління соціального страхування, або ж у комітет страхової каси за місцем постійного проживання, подавши при цьому відповідні документи. Усі документи направлялися в комісію по призначенню пенсій при губернському управлінні соціального страхування. Під час обговорення положення про Народний комісаріат праці УСРР на засіданні комісії по розгляду законодавчих положень 26 жовтня 1926 р. було прийнято рішення утворити при наркоматі Головну комісію у пенсійних справах. Головоцстрах УСРР мав право скасовувати рішення комісії, які були прийняті із порушенням процедури, або за протестом будь-кого із членів комісії [18, арк. 7-8].

Отже, радянське пенсійне страхування, як окремий інститут забезпечення робітників та службовців у разі постійної втрати працездатності остаточно набуває функціональних ознак в період НЕПу. Основну масу забезпечуваних, відповідно до чинного законодавства становили інваліди праці та сім'ї, що втратили годувальника. Причини непрацездатності, здебільш, визначалися загальним захворюванням, однак із відродженням промисловості та розширенням залучення робітників до роботи на промислових підприємствах суттєво зростає частка пенсіонерів через виробничий травматизм та професійне захворювання. Лише із другої половини 1920-х рр. запроваджується пенсійне страхування старості та за вислугу років, проте воно стосувалося обмеженого контингенту застрахованих. Протягом вказаного періоду на систему соціального страхування радянським законодавством покладалося виконання

невластивих функцій із виплати персональних пенсій та забезпечення пенсіонування героїв праці.

#### ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Рохлин А. Собесы, профсоюзы и инвалиды труда // Вестник социального обеспечения. – 1922. – №1-3. – С.10-14;
2. ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 61. – Арк. 25;
3. СУ УССР. – 1922. - №4. – Ст. 59;
4. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення: Навчальний посібник. – К., 2005. – 405 с;
5. Семененко Ш. Экспертиза и контроль при утрате трудоспособности // Вестник социального обеспечения. – 1922. – №1-3. – С.12-14;
6. Кодекс законов о труде 1922 г. – Харьков, 1923;
- 7.Теттенборн З.Р. Советское социальное страхование. – Л.: Тип им. Гуттенберга, 1926. – 136 с;
8. ЦДАВО України. – Ф. 2605. – Оп. 1. – Спр. 813;
- 9.Сборник постановлений и распоряжений по социальному страхованию. – Харьков: Уполнаркомтруд РСФСР при СНК УССР, 1923. – 332 с;
10. Вопросы страхования. – 1923. - №38-40;
11. Информационный листок ГУСС. – 1925. - №10;
12. Горбунов А. И., Гутерман Б.Н., Усиков А.Я. Действующее законодательство по социальному страхованию СССР и РСФСР. Под ред. проф. Е.Н. Даниловой. – М.: Гострудиздат, 1930. – 774 с;
13. Теттенборн З. Пенсионное обеспечение инвалидов труда и членов семейств застрахованных. - М.: «Вопросы труда», 1927. – 76 с;
14. Баевский И. Л. Справочник застрахованого. Социальное страхование рабочих, служащих, инвалидов, безработных и членов их семей. – М.: Вопросы труда, 1923. – 174 с;
15. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 757;
16. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 922;
17. Баевский И. Л. и Эмдин Я. Р. Действующее законодательство по социальному страхованию. (С комментариями). Изд. 2-е. – М.: Вопросы труда, 1928. – 582 с;
18. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 709.