

УДК 94(470.55/.57).084.3/.5

Р. А. Султанов**Политика Советского государства в области пенсионного обеспечения в 1920-е годы (на материалах Южного Урала)**

В статье рассматривается развитие советского пенсионного обеспечения и его реализация на Южном Урале в 1920-е гг. Анализируются изменения в пенсионном законодательстве, отражающие идейно-политические установки государственной власти, ее классовую направленность. На основе архивных документов показываются достижения и трудности, связанные с социальным страхованием и пенсионным снабжением населения Южного Урала в указанный период.

Ключевые слова: Южный Урал, нэп, социальная политика, пенсионное страхование, инвалидность, выслуга лет, пенсионный возраст.

Пенсионная система Советской России начала формироваться с первых же дней прихода большевиков к власти. В отличие от пенсионного страхования, существовавшего в Российской империи и представлявшего собой сложное переплетение государственных, общественных (например, земские эмеритальные кассы) и частных установлений, а также благотворительных организаций, советская пенсионная система должна была полностью находиться в ведении государства. 1920-е гг. стали плодотворным периодом, когда за короткое время удалось достичь относительно больших успехов, преодолеть пагубные последствия войны и обеспечить пенсиями большинство инвалидов, рабочих и служащих.

Первая советская Конституция, принятая в 1918 г., декларировала равноправие всех категорий населения. Вместе с тем статья 23 главы 5 лишала отдельных лиц и группы лиц прав и привилегий, которые «использовались в ущерб интересам социалистической революции» [6, с. 246]. Так, например, были отменены пенсии военнослужащим по царским наградам, в том числе полученным за ранения в бою. Декрет СНК РСФСР от 26 апреля 1919 г. «Об отмене старых пенсий и о пенсионном удовлетворении старых пенсионеров» существенно сужал круг людей, пользовавшихся правом пенсионного обеспечения. Причины ясны: финансовые возможности советского государства были неограниченны, в стране продолжалась гражданская война, политика военного коммунизма устанавливала всеобщую трудовую повинность из-за нехватки рабочей силы.

Забота о населении возлагалась на Совнарком и местные советы. Наркомат труда заведовал обеспечением по старости и выслуге лет, а Наркомат социального обеспечения назначал пенсии семьям по случаю потери кормильца и инвалидам. Наркомфин занимался учетом и отпуском денежных средств. Для этого местные уполномоченные структуры составляли полугодовые и годовые сметы, направлявшиеся в вышестоящие органы. Так, например, Оренбургский губисполком в мае 1918 г. не утвердил смету, представленную Управлением по делам беженцев, на сумму 5,5 млн. руб., а поручил комиссару призрения М. М. Макаровой-Мутновой выяснить количество нетрудоспособных беженцев по Оренбургскому и Орскому уездам для того, чтобы назначить им выплаты [2, л. 58].

В начале 1920-х гг. на Южном Урале практически все направления политики носили чрезвычайный, военный характер. Наряду с постоянными действовали временные органы исполнительной власти — революционные комитеты, наделенные широкими полномочиями. Башкирский ревком прекратил существование в июле 1920 г., Киргизский (с центром в Оренбурге) — в октябре того же года. В апреле 1921 г. из Башкирской АССР

© Султанов Р. А., 2013

по решению Ф. Э. Дзержинского был отозван председатель ЧК И. Д. Каширин, осложнявший проведение социальной политики регулярными попытками чистки партийных рядов от местнических и националистических элементов и карательными экспедициями против местного населения [9, л. 514].

Первым шагом в становлении пенсионного обеспечения после окончания гражданской войны стало принятие декрета СНК РСФСР от 15 ноября 1921 г. «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом». Документ охватывал работников государственных, кооперативных, общественных, концессионных, арендных и частных предприятий, учреждений и хозяйств. Реализация данного декрета на Южном Урале проходила весьма затруднительно. На то существовал ряд причин. Объективными причинами являлись: голод 1921—1922 гг. (местами до лета 1923 г.), повальные эпидемии холеры и сыпного тифа, приводящие к истощению и массовой гибели людей; кризис сбыта 1923—1924 гг., в результате которого прирост промышленного производства сократился в три раза. Субъективные причины тоже не заставляли себя долго ждать: росло недовольство рабочих новой политикой из-за низкой покупательной способности, руководство предприятий стремилось уклониться от уплаты социальных взносов, многим оказались не по душе уравнилельные принципы при начислении зарплат и пенсий. В итоге Башкирский соцстрах в начале 1922 г. жаловался, что сумма поступивших страховых взносов составляет около 10% от требуемой [10, л. 3]. Задолженности по страховым платежам перед Оренбургским соцстрахом к 1923 г. достигали 75% от необходимой суммы [3, л. 162]. Лишь в 1925 г. удалось наладить своевременное поступление средств в кассы.

Образование СССР 30 декабря 1922 г. I Всесоюзным съездом и принятие Конституции СССР II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 г. позволили в известной степени централизовать и облегчить управление отдаленными краями и республиками (хотя при этом многократно изменялось административно-территориальное деление Южного Урала). Еще раньше, в ноябре 1922 г., решением ВЦИК был принят новый Кодекс Законов о труде, отражавший демократические установки новой экономической политики, просуществовавший до 1971 г.

Данный кодекс предусматривал право на социальное обеспечение по инвалидности для всех лиц, работавших по найму и потерявших трудоспособность вследствие увечья, заболевания или старости (гл. XVII, ст. 187) [5, ст. 903]. Окончательно это право будет закреплено Конституцией 1936 г. Правовые нормы, представленные КЗоТ 1922 г., были более совершенными по сравнению с предыдущим периодом, что и определило столь длительное — практически полвека — нахождение документа в силе. Срок продолжительности работы, дающий право на получение пособия по старости, устанавливался Совнаркомом, а нормы и формы пенсионного обеспечения определялись подлежащими органами в зависимости от характера, степени инвалидности и имущественного положения работников. Кроме того, семье застрахованного лица (при наличии членов, находящихся на иждивении) выплачивалось пособие в случае его смерти или пропажи без вести.

Начиная со второй половины 1920-х гг. на Южном Урале постепенно стали вводиться пенсии за выслугу лет независимо от сохранения или потери трудоспособности. 15 января 1925 г. принято постановление ЦИК и СНК СССР о пенсионном обеспечении городских и сельских учителей школ I ступени и других работников просвещения в деревне, чей общий трудовой стаж составлял не менее 25 лет, при наличии 5-летнего стажа работы при советской власти. 17 июля 1925 г. вышло еще одно постановление, заменяющее 5-летний стаж работы для местностей, советизированных после 1 января 1920 г., периодом со дня советизации до 1 января 1925 г. [8, ст. 562]. Согласно отчету Челябинского

горсовета, работающие пенсионеры получали пенсию в размере 10 руб. в месяц при сохранении заработной платы, а неработающие — 20 руб. в месяц [4, с. 144].

Постановление ЦИК и СНК СССР от 3 июля 1929 г. значительно расширило круг застрахованных педагогических работников: пенсия за выслугу лет полагалась также районным и участковым инспекторам, инструкторам профобучения техникумов и курсов, работникам детских дошкольных учреждений и детдомов, школьным библиотекарям и руководителям изб-читален. Статья 2 данного документа устанавливала соотношение между календарным годом и начислением трудового стажа для отдаленных местностей: 1 год в местностях 1-го пояса приравнивался к 1 году 8 мес., в местностях 2-го пояса — к 1 году 3 мес. Ведь начиная с 1927 г. действовали льготы для лиц, работающих в отдаленных местностях [1, л. 1—3]. Таким образом, путеец мог выйти на пенсию уже спустя 14 лет службы, а рабочий на золотых приисках Южного Урала — через 12—15 лет. За период с 1928 по 1932 г. активно разрабатывалось отраслевое пенсионное законодательство для горнодобывающей, металлургической, энергетической и текстильной промышленности, железнодорожного и водного транспорта. Был установлен пенсионный возраст: 55 лет для женщин и 60 для мужчин.

Труженики села получали пенсионное обеспечение преимущественно за счет страховых касс, создававшихся при сельскохозяйственных артелях (колхозах). На общих собраниях артелей решались вопросы о размерах пособий и сроках выхода на пенсию. Совхозы, строительство которых с целью освоения целинных земель Урала развернулось в 1928 г., в отличие от колхозов являлись полностью государственными предприятиями и при проведении пенсионной политики руководствовались общими принципами. Составлялись сметы на социальные расходы, в зависимости от которых размеры пособий могли варьироваться, как правило в сторону сокращения, если год оказывался неурожайным или не было спроса на продукцию. Это приводило к тому, что пенсии крестьян были крайне низкими и большинство стариков находилось на иждивении у своих детей и внуков.

Обеспечение инвалидов за 1920-е годы тоже претерпело значительные новшества. 8 декабря 1921 г. принят декрет СНК РСФСР «О социальном обеспечении инвалидов», выделявший шесть групп инвалидности. Первые три группы являлись полностью нетрудоспособными (инвалиды 3-й группы могли выполнять непродолжительную и самую легкую работу), остальные три были способны работать, но с некоторыми ограничениями. К середине 1920-х годов, когда экономика страны по ряду показателей достигла довоенного уровня, размеры пенсии по инвалидности выросли примерно вдвое. Так, согласно отчету Челябинского бюро профсоюзов, в 1923 г. инвалид 1-й группы получал 7 руб. 11 коп., а в 1925 г. — уже 15 руб. 60 коп. [7, с. 76—86]. Южноуральские рабочие того времени в среднем зарабатывали 30—40 руб. в месяц. Улучшить свое материальное положение могли инвалиды, способные к какой-либо самостоятельной деятельности, путем вступления в общества кооперации (ГИКО) и артели для инвалидов. Общественные работы, которые долгое время пыталось внедрить руководство Оренбургского губисполкома, оказались неэффективным средством. Количество трудоспособных безработных превышало число доступных мест на общественных работах, не говоря уже о пенсионерах и инвалидах.

Опыт пенсионного обеспечения населения, полученный в 1920-е годы, не утратил своей силы после свертывания нэпа, а продолжал планомерно работать в направлении централизации и огосударствления всей пенсионной системы. Созданные в период нэпа сельскохозяйственные и промышленные артели зарекомендовали себя не только в решении проблемы пенсионного обеспечения, но и в деле восстановления народного хозяйства после Великой Отечественной войны. Пенсионное страхование трудящихся за счет

предприятий просуществовало до 1956 г., пока не был принят закон о государственных пенсиях для рабочих и служащих; военных; учащихся высших, средних специальных учебных заведений, училищ, школ и курсов по подготовке кадров; инвалидов; членов семей указанных граждан в случае потери кормильца. Пенсии для работников колхозов официально закреплены законом значительно позже — в 1964 г.

В заключение следует отметить, что пенсионная политика на Южном Урале, несмотря на определенные затруднения при ее реализации, в целом позволила во второй половине 1920-х гг. смягчить напряженную социальную обстановку, улучшить материально-бытовое положение населения и подготовить базу для дальнейших шагов в области совершенствования социальной сферы государства.

Список использованных источников

1. Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р-1235. Оп. 160. Д. 1874.
2. Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф. Р-1. Оп. 1. Д. 6.
3. ГАОО. Ф. Р-614. Оп. 1. Д. 35.
4. Годовой отчет Челябинского городского совета за 1924/1925 г. Челябинск, 1925.
5. Кодекс Законов о труде РСФСР 1922 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1922. № 70.
6. Конституция РСФСР от 10 июля 1918 г. // Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской конституции. М., 1987.
7. Отчет Челябинского окружного бюро профсоюзов. Челябинск, 1925.
8. Собрание Законов СССР. Сб. 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ussrdoc.com>
9. Центральный архив ФСБ Российской Федерации. Ф. 1. Оп. 5. Д. 369.
10. Центральный государственный архив общественных объединений Республики Башкортостан. Ф. 8897. Оп. 1. Д. 10.

Поступила в редакцию 28.02.2013 г.

Султанов Роберт Альбертович, аспирант

Оренбургский государственный педагогический университет
460014, Российская Федерация, г. Оренбург, ул. Советская, д. 19
E-mail: rasultanoff@rambler.ru

R. A. Sultanov

Soviet pension insurance policy in 1920-s (on the material of the Southern Urals)

The article reveals the evolution of Soviet pension insurance in 1920-s and its implementation in the Southern Urals. It also analyzes the changes in pension legislation, reflecting the state ideology and its working class orientation. Further on, the article shows the progress and the problems associated with social insurance and pension provision in the Southern Urals, based on archival sources.

Key words: Southern Urals, NEP, social policy, pension insurance, disability, work record, retirement age.

Sultanov Robert Albertovich, Postgraduate

Orenburg State Pedagogical University
460014, Russian Federation, Orenburg, ul. Sovetskaya, 19
E-mail: rasultanoff@rambler.ru