

СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЖИЛЫХ И ИНВАЛИДОВ В 1920-Х ГОДАХ (ПО МАТЕРИАЛАМ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ)



А.С. Ковалев*

В статье автором рассматриваются особенности пенсионного обеспечения и социального страхования в 20-х гг. XX века в условиях города и деревни: социальные права пожилых и инвалидов, основания получения пенсии, особенности пенсионирования в денежной и натуральной форме.

Ключевые слова: инвалиды; органы социального обеспечения; пенсионеры; пенсионное обеспечение; пенсия; пособие по инвалидности; пожилые люди; социальное обеспечение; социальное страхование.

WELFARE OF OLDER AND DISABLED PEOPLE IN THE 1920'S (BASED ON MATERIALS KRASNOYARSK TERRITORY)

A.S. Kovalev

In this paper the author discusses the features of pension and social insurance in the 20-ies. Twentieth century in the towns and villages: social rights of the elderly and the disabled, the base pension, especially pensioning in cash and in kind.

Keywords: disabilities; welfare authorities; pensioners pension; pension; disability; elderly; social welfare; social insurance.

Уже в ноябре 1917 года новая власть стала стремиться организовать социальное обеспечение в соответствии с провозглашенными в программных документах партии большевиков принципами. Создаваемая система должна была охватывать все случаи утраты заработка в связи с нетрудоспособностью (инвалидностью), старостью и безработицей. Необходимо было также организовать систему социальных услуг по оказанию медицинской помощи, протезированию, санаторно-курортному лечению пожилых и инвалидов. Однако из-за гражданской войны реализацию социальных принципов пришлось отложить.

Формирование системы социального обеспечения пожилых и инвалидов продолжилось с нача-

лом мирного строительства.

27 октября 1919 года принимается Декрет «Об установлении единых норм социального обеспечения инвалидов войны и труда» [1]. Этим декретом на основании пересмотра и частичной кодификации прежних законодательных норм о пенсионном обеспечении («Положение о социальном обеспечении трудящихся» от 31.10.1918г., «Положение о социальном обеспечении инвалидов, красноармейцев и их семейств» от 28.04.1919г.), Декрет «Об отмене старых пенсий» от 26 апреля 1919г., Декрет «О социальном обеспечении членов семейств трудящихся в случае смерти кормильца семьи» от 28.08.1919г., «Сводка правил по выдаче пособий и пенсий трудящимся в

* Ковалев Александр Сергеевич, доцент кафедры социальной педагогики и социальной работы Красноярского государственного педагогического университета им. В.П. Астафьева, кандидат исторических наук, доцент. E-mail: alexkovaleff@yandex.ru

случае постоянной, полной или частичной утраты трудоспособности независимо от причин, ее вызвавших (увечье, старость, болезнь), а также нетрудоспособным членам семейств умерших трудящихся») устанавливается порядок пенсионного обеспечения в РСФСР.

Право на получение советской пенсии получили:

- все без исключения лица, к моменту подачи ими заявления о назначении инвалидной пенсии, занятые по найму или прекратившие работу по найму более чем за 2 года до подачи заявления о назначении пенсии, но только если они в продолжение всего времени не занимались эксплуатацией чужого труда.

- лица, потерпевшие во время исполнения ими трудовой повинности увечье, независимо от того, получено оно непосредственно на работе или в условиях повседневной жизни;

- лица, утратившие трудоспособность на военной службе от повреждений, ран или болезни, полученных в связи с исполнением своих служебных обязанностей;

- все бывшие пенсионеры, которым пенсии были назначены к выдаче из государственного казначейства, пенсионных, эмеритальных, вспомогательно-сберегательных и прочих касс на основании законов, изданных до Октябрьской революции.

В 1920 году Народный комиссариат социального обеспечения издает «Положение об отделах социального обеспечения» [1], на основании которого создается структура управления социальным обеспечением. В соответствии со статьей 4 «Положения...» в каждой губернии создавались отделы социального обеспечения, которые, в свою очередь, подразделялись на несколько подразделов. Первым среди них значился подраздел пособий и пенсий, статья 5 определяла его функции.

В задачи подразделения входили:

- прием заявлений и установление права заявителя на пособие или пенсию;
- назначение пособий и пенсий;
- рассмотрение жалоб по делам пособий и пенсий;
- выдача пособий и пенсий или пенсионных книжек;

- учет выдаваемых пособий и пенсий.

В соответствии с этими задачами и видами пособий подраздел распадается на отделения и секции: общая часть; отделение пособий с секциями пайка, пособий временным нетрудоспособным; отделение пенсий (прием заявлений, установление принадлежности к кругу лиц, имеющих право на пенсию, выдача пенсий); отделение обследования и контроля имущественного положения; отделение по назначению пенсий и пособия и конфликтам с рабоче-крестьянской комиссией; учетно-контрольное отделение.

Постановление Совнаркома РСФС «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом» от 15 сентября 1921 года определяло, что правом на социальное обеспечение при инвалидности пользуются все лица, работавшие по найму и потерявшие трудоспособность вследствие увечья, профессионального заболевания или иных причин (старческая дряхлость и пр.), но в последнем случае проработавшие по найму в различных предприятиях и учреждениях не менее 8 лет [2].

Вид «социального обеспечения» определялся степенью (группой) нетрудоспособности (инвалидности). В начале 1920-х годов в РСФСР были установлены шесть групп инвалидности [1].

К 1-й группе относились инвалиды, «не способные к труду для заработка, но нуждающиеся еще в постоянной помощи для удовлетворения обычных жизненных потребностей». Вторую группу составляли инвалиды, неспособные к труду, но не нуждающиеся в постороннем уходе. В 3-ю группу входили инвалиды, вынужденные отказаться от своей обычной профессии и не способные ни к какой регулярной, профессиональной работе, «могущие добывать средства к существованию лишь случайно, временной и при том легкой работой». Лица, вынужденные перейти к другой профессии более низкой квалификации, были отнесены к 4-й группе. В пятой группе инвалидности оказались лица, вынужденные вследствие заболевания или несчастного случая перейти к другой профессии такой же квалификации. Наконец, 6-ю группу составляли «лица, могущие продолжать прежнюю профессиональную деятельность, но с пониженной производительностью».

Инвалиды, отнесенные к 1-й группе инвалид-

ности, обеспечивались пенсией с частичной или полной натурализацией за счет местных органов социального обеспечения и помещением в инвалидные дома.

Инвалиды 2-й и 3-й групп помещались в специальные инвалидные мастерские и трудовые колонии, находящиеся в ведении местного отдела социального обеспечения, либо направлялись в создаваемые повсеместно инвалидные производственные и производственно-потребительские, кооперативные и другие объединения. В период от установления инвалидности до предоставления указанного вида социального обеспечения инвалидам 2-й и 3-й групп назначалась денежная пенсия.

Инвалиды остальных трех групп либо обеспечивались новыми рабочими местами, либо направлялись все в те же производственные и производственно-потребительские объединения. В период от признания инвалидности до обеспечения в предусмотренном выше порядке инвалиды этих групп получали пособие по безработице.

Инвалидам всех групп, которые имели доходное хозяйство или промысел, оказывалась трудовая или хозяйственная помощь через органы общественной взаимопомощи (КОВ) за счет субсидий из губернского отдела социального обеспечения.

Установление права заявителя на пособие или пенсию осуществлялось через определение принадлежности заявителя к кругу лиц, подлежащих социальному обеспечению и установление степени его социальной необеспеченности. При этом право установления наличия и степени трудоспособности принадлежало губернским органам здравоохранения (местным здравоотделам).

Это было крайне важно, поскольку группа инвалидности определяла размер денежного пособия или пенсии. Так, в 1921 году месячное пособие составляло: для инвалидов I группы – 1620 руб., II группы – 1080 руб., III группы – 810 руб., IV группы – 540 руб. [1].

Для получения пенсии или пособия инвалиду или пожилому человеку в Красноярске надлежало обратиться с заявлением в пенсионный подотдел Енисейского губернского отдела социального обеспечения, а в районах – в аналогичные уездные

подотделы, а также представить справку об имущественном и семейном положении.

В справке заявитель, прежде всего, указывал фамилию, имя и отчество, пол, возраст, после чего был обязан перечислить лиц, «проживающих совместно с ним общим хозяйством». Далее указывалось место работы получателя, размер ежемесячного заработка [1].

Следующий блок информации определял, «имеет ли получатель денежный капитал, в какой сумме и где этот капитал находится». Если получатель имел доход от сдачи в наем (аренду) инвентаря, машин, зданий, сельскохозяйственных и кустарных орудий, то был обязан указать размер и срок аренды. Если получатель занимался кустарным промыслом или торговлей, то следовало сообщить, чем именно он занимается, в течение какого времени, и какой доход от этого имеет.

Далее органы социального обеспечения интересовало, имеет ли заявитель или его семья бесплатную квартиру, есть ли дом для жилья. Если у просителя было личное подсобное хозяйство, то сколько десятин земли (пахотной, луговой, под паром, садом, огородом) у него было.

Также указывалось, сколько имелось «животных (лошади, волы, ослы), служащих для обработки земли (кроме извоза)», сколько молочных и немолочных коров, быков для откорма на мясо, перечислялась вся мелкая скотина вплоть до последней курицы.

Наконец, в последней строке заявитель сообщал, не получает ли семья какого-либо дохода (пособий, пенсий, арендной платы), а если получает, то сколько.

Правильность вышеуказанных сведений удостоверяли в городах – Домком, профсоюз или органы милиции, на предприятиях – Комитет рабочих или служащих, в селах – сельский совет. В соответствии с «Положением о социальном обеспечении трудящихся» от 31 октября 1919 г. о том, что за дачу заведомо ложных сведений предусмотрена ответственность, заявителя предупреждали в самой справке: «Подотдел социального обеспечения имеет контролеров, которые проверяют правильность сообщаемых сведений. Лица, виновные в скрывании получаемых ими доходов с целью увеличения размера пенсии или пособий,

подвергаются в первый раз – аресту от 6 мес. До 1 года и лишению пенсии на тот же срок, при повторных случаях – лишению свободы от 2 до 3 лет и лишению пенсии навсегда. Тому же наказанию подвергаются и должностные лица, выдавшие заведомо неправильные удостоверения о неимении пенсионером средств к существованию» [1].

Если с тем, что человек, претендующий на помощь от государства в трудные и голодные годы, отвечает за сведения о себе и своей социальном положении, все относительно понятно, то каким образом оценивалось материальное положение заявителя, остается загадкой. Иначе как объяснить, что из нескольких десятков заявлений, поданных в 1920-1921 г. от граждан пожилого возраста и лиц с инвалидностью, было удовлетворено всего два. При этом 69-летнему Ивану Ивановичу, чернорабочему из Большемурутинского района Енисейской губернии, на все вопросы ответившему «нет», была назначена пенсия в размере 540 рублей, а на заявлении его соседа, одинокого и больного старика Осипа Демьяновича, имевшего 1 молочную корову и 4 курицы, местным собесом была сделана отметка: «как материально обеспеченному в назначении пенсии отказать».

Постепенно отношение к пенсионированию стало меняться. В первые послевоенные годы в результате усиленной деятельности Енисейского губернского отдела социального обеспечения на территории губернии было обнаружено около 6 000 инвалидов труда и войны. По словам руководителей собеса, около 70% из них 2-ю группу инвалидности и были в своей массе престарелыми. При этом, «почти треть всех пенсионеров и инвалидов приходится на Красноярский собес...». Енисейский уезд «дает равное с Канским, население которого в 5 раз превышает население Енисейского уезда, число пенсионеров-инвалидов» [1].

В связи с этим Енисейским губернским собесом была поставлена задача помощи пенсионерам «не только денежным довольствием, но и натурой». Инвалиды получали как денежную помощь, так и натуральную: одежду, обувь, дрова и т.п. Натуральная помощь выдавалась по заявлениям нуждающихся. Они рассматривались комиссией собеса, и она принимала решения: удовлетворить просьбу или отказать. При повторном обращении

натуральная помощь выдавалась очень осторожно, и только в последнюю очередь. Также вещи могли выдаваться пенсионерам с раздаточного склада за плату, но с удержанием из пенсии [1]. Однако реализовать идею замены денежных пенсий натуральными оказалось крайне трудно из-за отсутствия предметов материального снабжения у самого собеса.

Подотдел пенсий и пособий сообщал, что общее число заявлений о выдаче пенсий (в 1921 году – 27 525) по губернии значительно меньше действительности, к тому же собесы первые месяцы своей деятельности точной регистрации их не вели.

При этом нужно отметить, что часто сами собесы шли на нарушения, где-то закрывая глаза на несоответствия в справках о семейном и имущественном положении, и в результате назначенных пенсий оказалось больше, чем подано о том заявлений. Сумма выплаченных пенсий инвалидам всех видов, среди которых в основном были пожилые и престарелые, была на третьем месте среди всех выплат и равнялась 14 203 407 руб., 2/3 которых выплачивались Красноярским собесом [1].

Согласно протоколу сметно-финансовой комиссии Енисейской губернской рабоче-крестьянской инспекции, в 1921 г. было израсходовано по Ачинскому уездному отделу на пенсии и пособия инвалидам войны – 8 658 000 руб., по Енисейскому отделу – 2 408 400 руб., по Канскому уезду на пенсии и пособия инвалидам труда и другим лицам – 13 558 800 руб., по Минусинскому уезду – 8 650 800 руб. [1].

На деле пенсии часто задерживали на несколько месяцев (в среднем на 3-4 месяца), об этом говорит большое количество заявлений и жалоб граждан по данному обстоятельству [1].

С началом нэпа, как отмечалось в тезисах Енисейского губернского отдела социального обеспечения об итогах и перспективах работы собеса, началось «...охватывание пенсионированием... все больших и больших масс населения губернии». В то же время реально человек мог получить пенсию только после рассмотрения его заявления собесом только в том случае, если подтверждались «особые заслуги перед РСФСР», что это означает, что заявитель был военнотружущим Красной Армии,

советским или партийным работником и своей деятельностью принес значительную пользу республике». Таким образом, пенсионное обеспечение стало привилегированным, ориентирующимся на идеологические потребности государственной власти, разрешающей свободную экономику, но имеющей жесткую классовую позицию по всем политическим вопросам, в том числе и в области социального обеспечения.

В 1923 г. осуществляется постепенная замена пенсионных книжек старого образца новыми, также появляется единая инвалидная книжка. Обследование имущественного положения граждан, обратившихся за получением пенсии, теперь осуществляется представителями подотдела пенсий и пособий прямо на дому у заявителя, что существенно упростило процедуру назначения пенсионных выплат, особенно для лиц пожилого возраста. Кроме того, Енисейский губернский отдел социального обеспечения, принимая во внимание ограниченный размер пенсии (на тот момент наивысшая составляла всего 31 рубль), обратился в Городской совет с предложением предоставить пенсионерам возможность бесплатного пользования электрическим освещением, водопроводом, квартирами и банями. Горсовет просьбу удовлетворил [1].

Что касается пенсионного обеспечения в сельской местности, то здесь на основании постановления Совнаркома о социальном страховании и обеспечении инвалидов вопросы организации помощи нуждающимся пожилым людям и инвалидам возлагалось на комитеты общественной взаимопомощи [1].

Уездные отделы социального обеспечения совместно с волостными исполкомами общественной взаимопомощи должны были сосредоточить выдачу пенсии и пособий инвалидам и семьям инвалидов в рамках собственной повседневной деятельности, для чего в массовом порядке всем нуждающимся крестьянам была оказана помощь в получении пенсионных книжек и оформлении ведомостей на выдачу пенсий. После этого волостные исполкомы должны были в недельный срок произвести выдачу пенсии или пособия.

В сельской местности несколько отличался порядок подачи заявлений на получение пен-

сии. Сначала заявление направлялось в уездный собес, который направлял бумагу на рассмотрение рабоче-крестьянской комиссии, которая уже запрашивала необходимые сведения у просителя и документов.

Но поскольку средств комитетов общественной помощи не хватало, пенсии назначались нерегулярно и выплачивались несвоевременно, с целью пополнения местного «пенсионного фонда» волисполкомы стали проводить политику массовых отчислений с сельскохозяйственных предприятий, проводили сбор добровольных пожертвований, а также «самообложение сельского населения», которое по старой общинной традиции должно было взять обеспечение убогих и стариков на себя.

Еще одним видом социального обеспечения пожилых и инвалидов являлась помощь в виде бесплатного протезирования. Для нуждающихся Сибири протезы изготавливались на Томском протезном заводе, при котором даже имелось общежитие для протезируемых инвалидов [1].

В первую очередь протезировались работающие инвалиды. Финансирование осуществлялось за счет госбюджета – из сумм, выделенных Наркоматом социального обеспечения и прибыли учебно-производственных мастерских для инвалидов. Колхозники-инвалиды войны протезировались наравне с работающими. Остальные категории инвалидов-колхозников протезировались либо за счет колхозных касс взаимопомощи, либо за счет правления колхозов, либо за личные средства колхозников. Инвалиды, работавшие в артелях и инвалиды, пострадавшие от несчастного случая на производстве, протезировались за счет средств социального страхования. Работающие по найму – за счет средств из кассы социального страхования по месту работы. Последними протезировались инвалиды 3 группы и не работающие инвалиды [1].

Кроме того, инвалиды получали путевки на курорты по направлению из Комитета помощи. Для санаторно-курортного лечения инвалид должен был иметь на руках курортную книжку, санаторно-курортную карточку, заполненную местной Отборочно-курортной Комиссией, подтверждающую направление на конкретный курорт, проездной документ от местного социального обеспе-

чения на проезд до курорта и обратно. Каждому инвалиду оплачивалось 60% стоимости проезда до курорта за счет местных средств местного Комитета помощи, и 50 % стоимости обратно. Также выплачивались суточные в размере 1 руб. 50 коп. в сутки [1].

Таким образом, основным направлением социального обеспечения инвалидов и пожилых в 1920-х гг. стало пенсионное обеспечение. Его основной особенностью стало объединение всех категорий пенсионеров в одну – «человек с инвалидностью», в связи, с чем размеры пенсии определялись не возрастом или невозможностью полноценно функционировать в обществе, а степенью трудоспособности. Другим обстоятельством выступало соответствие материального положения просителя пенсии нормам, предложенным советской властью, хотя сами нормы были размыты и не дают полного представления о том, кто имел право на получение пенсии или пособия. Несмотря на возможность «альтернативного» пенсионного обеспечения в виде натуральной

помощи, из-за слабого снабжения местных со-бесов это направление социального обеспечения оказалось практически забыто. Более эффективным оказалось бесплатное протезирование инвалидов и пожилых, однако это обстоятельство следует объяснить не столько гуманистическими устремлениями советской власти, сколько желанием «выжать» из инвалида последние трудовые резервы, максимально использовать его и без того ограниченные возможности

В этих условиях говорить об эффективной системе региональной социальной защиты граждан пожилого возраста и инвалидов в Советской России нельзя. Хотя следует признать, что в ситуации, когда страна, искалеченная гражданской войной, вступила на новый путь своего исторического развития, новым органам социального обеспечения удалось в кратчайшие сроки определить важнейшие пути социальной политики в отношении наиболее уязвимых слоев населения, которые впоследствии стали определяющими направлениями социальной доктрины Советского государства.

Литература

1. Государственный архив Красноярского края URL: <http://www.krasarh.ru/> (дата обращения 06.11.2010).
2. Сборник декретов, постановлений и распоряжений для руководства по работе Комитетов крестьянской взаимопомощи в Енисейской губернии. – Красноярск: Государственная типография, 1922.