

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В ОТНОШЕНИИ ИНВАЛИДОВ В 30-е гг. XX в.

© 2015 Колесникова Анастасия Юрьевна
Амурский государственный университет
675027, Амурская обл., г. Благовещенск, Игнатьевское шоссе, д. 21
E-mail: albeyeva@mail.ru

Статья посвящена историческому анализу советской правовой политики в отношении инвалидов в период 1930-1939 гг. Анализируются следующие приоритетные направления рассматриваемого периода: развитие общественных объединений инвалидов, трудовое устройство данной категории граждан, реформирование врачебно-трудовой экспертизы, системы пенсионного обеспечения.

Ключевые слова: правовая политика, инвалиды, приоритетные направления.

1930-е гг. - непростой период в истории нашей страны, в который происходили существенные изменения в государственном и общественном строе. Эти изменения означали создание основ социализма в том его понимании, которое давалось программными документами Коммунистической партии, правившей в СССР и монополично определявшей политику государства¹. В некотором смысле они коснулись и советской правовой политики, осуществляемой по отношению к инвалидам. Основы данной политики были сформированы в 1920-е гг. По этой причине советская правовая политика, осуществляемая в отношении инвалидов в 1930-е гг., не отличалась интенсивностью, динамичностью, фундаментальностью преобразований. Деятельность государственных органов в большей степени была направлена на совершенствование нормативно-правовых актов, изданных в 1920-е гг.

Так, согласно Положению о кооперации инвалидов таковая, продолжая оставаться одной из форм социального обеспечения, имела целью не только материальное обеспечение инвалидов посредством их трудоустройства, но и вовлечение инвалидов в «дело социалистического строительства»². Положение ставило задачи, права первичных артелей инвалидов и их объединений, порядок вступления в члены. Поскольку государство перешло к плановой экономике, деятельность кооперации инвалидов строилась на основе общих планов деятельности и контрольных цифр, устанавливаемых для всей системы кооперации инвалидов. По-прежнему основным средством правовой политики Советского государства в отношении объединений инвалидов, стимулирующим их деятельность, являлись привилегии и льготы. Кроме налоговых льгот, предусмотренных для других видов кооперации, и особых

льгот, предоставленных кооперативным объединениям инвалидов, устанавливались дополнительные льготы. В частности, кооперативные объединения инвалидов оплачивали единую государственную пошлину в размерах, установленных для учреждений, состоящих на государственном бюджете. Данные объединения оплачивали арендные помещения в размере 50 % от минимального тарифа, установленного для государственных и кооперативных предприятий. Также кооперативные объединения инвалидов освобождались от внесения залога для участия в торгах, организованных государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями. Кроме того, данные объединения пользовались преимущественным правом по сравнению с другими соискателями при найме помещений для производственных, торговых и складских целей в муниципализированных и национализированных домах, а также при аренде мест на торговлю из переносных торговых помещений (ларьков, киосков, палаток и т. д.). Согласно постановлению СНК РСФСР от 19 июля 1930 г. по докладу Народного комиссариата социального обеспечения РСФСР кооперативные объединения инвалидов должны были снабжаться продовольствием и дефицитными товарами, а помещения и предприятия артелей инвалидов должны были быть за ними строго закреплены³. Но как показала практика, права кооперативных объединений инвалидов соблюдались не всегда и не везде.

В рассматриваемый период «на местах наблюдались многочисленные случаи недопустимого нарушения прав и интересов кооперации инвалидов. Артели инвалидов выселялись из занимаемых ими производственных и торговых помещений и у них отбирались хозяйственные предприятия; члены артелей вовсе снимались со снабжения продоволь-

ствием и дефицитными товарами, либо снабжались по крайне недостаточным нормам и т.п.”⁴.

Таким образом, правовая политика в отношении кооперативных объединений инвалидов по-прежнему осуществлялась посредством установления для них льгот и преимуществ. Такая политика была оправдана для государства и инвалидов, так как кооперации инвалидов ВОС и ВОГ являлись основной формой трудового устройства данной категории населения и помогали тем самым государству в “деле социалистического строительства”.

Правовая политика 1930-х гг. в отношении инвалидов войны и военной службы и приравненных к ним лиц, а также членов семей этих лиц была направлена на упорядочение нормативно-правовых актов, затрагивающих права и интересы вышеназванных лиц. В связи с изданием Постановления ВЦИК СНК РСФСР от 1 апреля 1934 г. “Об утверждении Положения о государственном обеспечении инвалидов войны и военной службы и лиц, к ним приравненных, а также членов семей этих лиц” были отменены многие нормативно-правовые акты 1920-х гг., регулирующие отношения в данной сфере⁵. Изменения в законодательстве носили не только количественный, но и качественный характер. Наиболее существенные изменения касались групп инвалидности и видов обеспечения. В отличие от Положения от 1926 г., устанавливающего 6 групп инвалидности, Положение от 1934 г. устанавливало 3 группы инвалидности в зависимости от степени утраты трудоспособности:

- к I группе относились лица, полностью утратившие трудоспособность и нуждающиеся в постоянном уходе;

- к II группе относились лица, полностью утратившие трудоспособность к профессиональному труду не только по своей, но и по любой другой профессии;

- к III группе относились лица, не способные к систематическому труду по своей профессии в обычных условиях работы для этой профессии, но сохранившие свою остаточную трудоспособность и способные использовать ее: а) либо на нерегулярной работе; б) либо при сокращенном рабочем дне или других облегчающих условиях работы; в) либо в другой профессии со значительным понижением квалификации.

На пенсионное обеспечение могли рассчитывать только инвалиды I и II групп инвалидности. Инвалиды с III группой инвалидности принимались на обеспечение только в том случае, если по ка-

ким-либо причинам не удавалось их трудоустроить. Данная ситуация была связана с изменениями, происходившими в государственном обеспечении. Виды государственного обеспечения оставались прежними, но существенно менялись приоритеты. Если по ранее действующему Положению на первом месте стояли пенсии и пособия, то по Положению от 1934 г. основным видом государственного обеспечения объявлялось трудовое устройство инвалидов. Пенсионное обеспечение и пособия были отодвинуты на второй план, а помещение в учреждения органов социального обеспечения, народного образования и здравоохранения заняло последнее место. Перемена местами видов государственного обеспечения, по мнению автора, произошла не только на бумаге. В 1930-е гг. шли интенсивные процессы электрификации, индустриализации, коллективизации, т.е. активно решалась задача социалистического строительства, поэтому требовалась рабочая сила. Именно по этой причине, на взгляд автора, трудовое устройство инвалидов стало основным видом государственного обеспечения. О приоритете трудового устройства свидетельствует изданное постановление СНК СССР от 6 июля 1935 г. “О расширении работы по трудовому устройству инвалидов”, которое обязало предприятия, учреждения, организации предоставить, рабочим и служащим, частично утратившим трудоспособность, работу в соответствии с их трудоспособностью на том же предприятии, в учреждении, организации.

Таким образом, инвалиды войны и военной службы и приравненные к ним лица, а также члены их семей по-прежнему пользовались особой социальной защитой со стороны государства.

Правовая политика 1930-х гг., осуществляемая в отношении инвалидов, была направлена на изменение процесса освидетельствования и установления инвалидности. Согласно Постановлению СНК РСФСР от 31 января 1930 г. “О врачебно-экспертных комиссиях” в задачи данных комиссий входило не только установление инвалидности, ее степени, характера и причин, но и профессиональная и медицинская реабилитация⁶. Профессиональная реабилитация включала переобучение, перемещение на другую работу, определение отрасли труда, в которой может быть использован труд инвалида. Медицинская реабилитация как способ восстановления трудоспособности включала долечивание и установление необходимости протезирования. Постановление регламентировало состав комиссии, порядок обжалования результатов освидетельствования,

устанавливало круг субъектов, имеющих право отпирать на освидетельствование. В соответствии с Постановлением СНК РСФСР от 25 августа 1931 г. врачебно-экспертные комиссии были преобразованы во врачебно-трудовые экспертные комиссии⁷. Последние устанавливали не только факт инвалидности, но и необходимость для инвалида постоянного ухода (ранее последняя обязанность у врачебно-экспертных комиссий отсутствовала). В обязанности ВТЭК вменялось не только установление полной потери трудоспособности (инвалидности), но и частичной утраты трудоспособности, а также определение необходимых условий труда для лиц с пониженной трудоспособностью (два последних полномочия ранее не входили в обязанности врачебно-экспертных комиссий). Изменился состав врачебно-трудовых экспертных комиссий: теперь туда дополнительно входили представитель от местного органа труда и представитель от предприятия или учреждения. Произошло изменение порядка обжалования решений врачебно-трудовых экспертных комиссий. Если по ранее действующему Положению в случае несогласия освидетельствуемого с результатами решения врачебно-экспертной комиссии создавалась конфликтная комиссия, членами которой не могли быть лица, участвующие во врачебно-экспертной комиссии, то по Положению от 25 августа 1931 г. решение вопроса передавалось на вторичное рассмотрение комиссии (по толкованию текста - той же), решение которой являлось окончательным. Таким образом, решения, принимаемые государством, не всегда соответствовали интересам инвалидов.

О серьезном внимании государства к вопросам освидетельствования и врачебной экспертизы говорит создание в 1930-е гг. научно-исследовательского института по изучению труда инвалидов, в котором большое внимание уделялось как теоретическим, так и практическим решениям вопроса о трудовом устройстве данной социальной группы.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что реформирование процесса освидетельствования и врачебно-трудовой экспертизы так же, как и трудовое устройство инвалидов, являлось одним из приоритетных направлений советской правовой политики 1930-х гг., осуществляемой по отношению к инвалидам. Правовую политику, проводившуюся в анализируемом направлении, нельзя оценить однозначно. Наряду с позитивными изменениями (расширение обязанностей врачебно-трудовых экспертных комиссий) происходили рефор-

мы не в пользу инвалидов (процедура обжалования решений данных комиссий). Врачебно-трудовая экспертиза осуществлялась на основе анализа степени утраты трудоспособности и профессионально-трудовых данных освидетельствуемого, которые имели первостепенное значение. По этой причине сложно говорить об одинаковом значении клинико-функциональных, социально-бытовых, психологических данных освидетельствуемого для комплексной оценки состояния организма. Все они рассматривались врачебно-трудовой экспертной комиссией лишь через возможность продолжения инвалидом трудовой деятельности.

В 1930-е гг. продолжало развиваться такое приоритетное направление советской правовой политики в отношении инвалидов, как пенсионное обеспечение. 13 февраля 1930 г. вступило в силу Постановление ЦИК СССР, СНК СССР, утвердившее "Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхованию"⁸. В этом документе впервые в советском законодательстве была выделена самостоятельная глава (I), в которой определялись порядок, условия назначения пенсии. Согласно этому Положению размер пенсии по инвалидности зависел не только от степени утраты трудоспособности, но и от причины наступления инвалидности. Так, если инвалидность наступала вследствие профессионального заболевания или несчастного случая, связанного с работой, то пенсия назначалась независимо от срока работы. Если же инвалидность наступила вследствие иных причин, то для назначения пенсии необходимо было наличие определенного трудового стажа. Важным документом, имеющим существенное значение для пенсионного обеспечения инвалидов, стало Постановление СНК СССР ЦК ВКП (б) ВЦСПС от 23 декабря 1938 г. "О мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе со злоупотреблением в этом деле"⁹.

Во-первых, постановление устанавливало минимальный размер пенсии, ниже которого пенсия не могла быть назначена. Этот размер зависел от группы инвалидности и количества нетрудоспособных членов семьи.

Во-вторых, пенсии по инвалидности рабочим и служащим назначались дифференцированно в зависимости от стажа работы и возраста инвалида. Если лицо было занято на подземных и вредных работах, то для назначения инвалидности требовался меньший стаж работы.

В-третьих, для инвалидов труда I и II групп инвалидности устанавливались надбавки, дифференцированные в зависимости от непрерывного стажа работы на одном предприятии или в учреждении и категории рабочих и служащих. Самые высокие надбавки к пенсиям устанавливались для лиц, занятых на вредных и подземных работах. Несколько ниже были надбавки у рабочих и служащих железнодорожного, водного транспорта, производственных предприятий связи, металлургической, машиностроительной, электротехнической, угольной, горнорудной, нефтяной, основной химической и резиновой промышленности. Такая дифференциация, по мнению автора, объяснялась процессами, происходящими в стране. Поскольку перед государством более остро стояла задача индустриализации всей страны, постольку приоритет в развитии отдавался вышеуказанным отраслям промышленности и, соответственно, лицам, в них работавшим.

Несмотря на интенсивный процесс коллективизации сельского хозяйства, происходивший в 30-е гг. XX в., в законодательстве того периода содержалось не так много норм, затрагивающих интересы инвалидов-колхозников. Следует отметить Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 13 марта 1931 г. «Об утверждении Положения о кассах общественной взаимопомощи колхозников и колхозниц»¹⁰, где содержится предложение НКФ РСФСР освободить от государственных налогов кассы общественной взаимопомощи колхозников и колхозниц, а также организованные ими предприятия и учреждения по трудовому устройству и обучению инвалидов.

Таким образом, правовая политика 1930-х гг. (так же, как и 1920-х) осуществлялась дифференцированно в отношении инвалидов труда, инвалидов войны и военной службы и приравненных к ним лиц и инвалидов - тружеников колхозов. В основном она была направлена на систематизацию нормативно-правовой базы, накопленной в 1920-е гг., и на ее адаптацию к новым условиям и задачам, стоящим перед страной. Однако общая преемственность была сохранена: средства реализации правовой политики остались прежними - льготы и преференции для инвалидов и создаваемых ими объединений. Приоритетными направлениями являлись развитие

общественных объединений инвалидов, трудовое устройство данной категории граждан, реформирование врачебно-трудовой экспертизы, системы пенсионного обеспечения. Особой категорией инвалидов оставались инвалиды войны и военной службы и приравненные к ним лица и члены их семей, которым были посвящены отдельные нормативно-правовые акты.

¹ Чистяков О.И. Советское государство и право в период ломки общественных отношений (1930 - 1941 годы) // История отечественного государства и права. Ч. II / под ред. О.И. Чистякова. Москва, 1997. С. 234.

² Об утверждении Положения о кооперации инвалидов : постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 14 дек. 1930 г. // СУ РСФСР. 1931. № 4. Ст. 43.

³ О нормах персональных пенсий и единовременных пособий, порядке их выплаты и источниках средств на выдачу этих пенсий и пособий : постановление СНК РСФСР от 19 июля 1930 г. // СУ РСФСР. 1930. № 35. Ст. 446.

⁴ О принятии мер к прекращению нарушений прав и интересов кооперации инвалидов : циркуляр ВЦИК РСФСР от 10 окт. 1931 г. // СУ РСФСР. 1931. № 62. Ст. 450.

⁵ Об утверждении Положения о государственном обеспечении инвалидов войны и военной службы и лиц, к ним приравненных, а также членов семей этих лиц : постановление ВЦИК СНК РСФСР от 1 апр. 1934 г. // СУ РСФСР. 1934. № 17. Ст. 103.

⁶ О врачебно-экспертных комиссиях : постановление СНК РСФСР от 31 янв. 1930 г. // СУ РСФСР. 1930. № 5. Ст. 64.

⁷ О врачебно-трудовых экспертных комиссиях : постановление СНК РСФСР от 25 авг. 1931 г. // СУ РСФСР. 1931. № 50. Ст. 371.

⁸ Об утверждении Положения о пенсиях и пособиях по социальному страхованию : постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 13 февр. 1930 г. // СЗ СССР. 1930. № 11. Ст. 131.

⁹ О мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе со злоупотреблением в этом деле : постановление СНК СССР ЦК ВКП (б) ВЦСПС от 23 дек. 1938 г. // СП СССР. 1939. № 1. Ст. 131.

¹⁰ Об утверждении Положения о кассах общественной взаимопомощи колхозников и колхозниц : постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 13 марта 1931 г. // СУ РСФСР. 1931. № 16. Ст. 184.

Поступила в редакцию 05.07.2015 г.