

УДК 94(477.43/44)

Мельничук О.А., Мельничук О.Ф. Організація соціального забезпечення на Поділлі на початку 20-х рр. ХХ ст. // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія: Історія. – Вип. 6. - Вінниця, 2003. - С. 157-162.

О.А. Мельничук, О.Ф. Мельничук

ОРГАНІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НА ПОДІЛЛІ НА ПОЧАТКУ 20-Х РР. ХХ СТ.

В сучасних умовах становлення ринкової економіки в Україні виникає соціальна нерівність, погіршується якість життя багатьох людей. Нівелювати ці негативні моменти спроможна соціальна політика держави. Якщо ж виходити з того, що право на соціальний захист є невід'ємним від людини та належить кожному, незалежно від волі конкретної держави, то прямим обов'язком України є забезпечення та гарантування такої можливості.

В ч.1 ст. 46 діючої Конституції держава формально проголошує право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Право на соціальний захист повинно забезпечити кожному достатній життєвий рівень життя для себе та своєї сім'ї. Це те, до чого прагне будь-яка людина, і це та умова, яка дозволяє почуватися впевнено в суспільстві. Тому вважаємо, що належна соціальна політика держави сприятиме утвердженню її незалежності та зміцненню авторитету у середині країни та на міжнародній арені. Саме до такого висновку прийшли західноєвропейські держави, в яких і сьогодні триває пошук нових моделей соціального захисту¹.

Одним із важливих шляхів побудови сучасної системи соціального забезпечення в Україні є необхідність вивчення і використання історичного досвіду радянської держави у даній сфері та врахування пройдених помилок. Слід визнати, що радянська держава приділяла велику увагу даному питанню з моменту свого утворення.

Розробка теоретичних аспектів проблеми соціального забезпечення в радянській державі була розпочата дослідниками в 20-х рр.² Вчені у своїх працях розкрили поняття та завдання системи соціального забезпечення в радянській державі. Вони заперечували будь-які, альтернативні державній формі, способи соціального забезпечення, піддаючи критиці “буржуазну ідеологію”. Більш того, Забелін Л. навіть вважав, що даний інститут притаманний лише капіталістичному ладу, “оскільки при соціалізмі всі види соціальних небезпек зникнуть і, відповідно, відпаде сама потреба соціального забезпечення.”

Часткове висвітлення даної проблеми знайшло своє відображення в узагальнюючих працях 60-80-х рр.³ Зрозуміло, що погляди цих вчених у зв'язку із зміною політичної системи застаріли і вимагають нової переоцінки.

Значний внесок у розробку даної проблеми зробив професор В.С.Андреев, який поставив питання про формування нової галузі – права соціального забезпечення⁴.

Досліджуючи проблему соціального забезпечення у колишньому СРСР, переважна більшість вчених акцентує увагу на періоді 60-80-х рр., вважаючи його найбільш класичним та довершеним у сфері соціального захисту населення радянської держави. Не заперечуючи цього, однак, вважаємо, що становлення системи соціального захисту на сучасному етапі вимагає глибшого дослідження процесу зародження, організації та функціонування соціальних відносин у 20-ті рр., коли система соціального забезпечення не була єдиною, а здійснювалася у різних правових формах, за кошти державних та недержавних установ та організацій. Цікавим об'єктом дослідження в цьому

плані є територія Поділля, на якій через особливості радянського будівництва, яскраво виражена специфіка роботи органів соціального забезпечення.

Законодавче становлення соціального забезпечення розпочалося одразу ж після приходу більшовиків до влади. Так, вже 13 листопада 1917 р. РНК опублікував “Урядове повідомлення про соціальне страхування”, де зазначалося, що “пролетаріат Росії поставив на порядку денному повне соціальне страхування найманих робітників, а також міської та сільської бідноти”⁵.

Нормативним актом, який започаткував створення системи соціального забезпечення в радянській Росії було “Положення про соціальне забезпечення трудящих”, затверджене РНК 31 жовтня 1918 р.. Документ радянської держави визначав види забезпечення, коло осіб на яких поширювалося дане право, встановлював органи соціального забезпечення, порядок нарахування та сплати страхових внесків тощо⁶.

Ленінські декрети законодавчо закріплювали соціальний захист, як систему забезпечення непрацездатних за рахунок суспільства. М.І.Калінін, виступаючи в 1920 р. на VIII Всеросійському з’їзді Рад наголошував, що “за найменшої можливості, за найменшого покращення економічного становища, радянська робітничо-селянська влада зможе показати пораненим і інвалідам, що вони боролися не за стару буржуазну державу, а за свою робітничо-селянську Вітчизну.”⁷ Сам В.І. Ленін вважав, що соціальна допомога дореволюційного періоду носила характер милостині, благодійності і не була повноцінною.

Голод, розруха, бідність в період громадянської війни вимагали активних дій від більшовиків. Тому вже в листопаді 1917 р. виник Народний комісаріат державної опіки, який очолила Олександра Колонтай. Вважаючи цей орган “пережитком старого ладу”, РНК своїм декретом від 26 квітня 1918 р. перейменував його в Народний комісаріат соціального забезпечення. Загальне керівництво соціальним забезпеченням в радянській Росії здійснювали відділи соціального забезпечення і охорони праці народного комісаріату праці, а на місцях – їх підвідділи⁸.

Становлення і робота органів соцзабезпечення на Поділлі ознаменувалася певними особливостями.

По-перше, в цій місцевості становище радянської влади в період громадянської війни було нетривке. Тричі радянським військам довелося захоплювати дану територію, і лише з кінця 1920 р. роботу радянських органів на Поділлі можна назвати системною та планомірною.

По-друге, це відсутність великих промислових підприємств, а отже і пролетарського складу, на який партія більшовиків могла б спертися при проведенні своєї соціальної політики.

По-третє, регіон Поділля успадкував від царського уряду незначну кількість страхових організацій – це лікарняні каси в окремих повітових центрах і при цукрових заводах, тобто відсутність належної матеріально-технічної бази створювала значні труднощі. Із цих страхових організацій відчутний вплив мала лише заснована у Вінниці в 1919 р., на основі радянського законодавства, загальноміська лікарняна каса. Вона зуміла підготувати незначну кількість страхових працівників, з яких частина в майбутньому перейшла до відділів соціального забезпечення⁹.

По-четверте, прикордонне становище Подільської губернії зумовило скопичення на цій території значної маси біженців. Так, на кінець 1920 р. на території Поділля нараховувалося біля 15 тис. біженців, які потребували соціального захисту¹⁰. Всі ці особливості вимагали негайної організації відділів соцзабезпечення, з метою виправлення ситуації, що склалася.

Після того, як 18 березня 1919 р. в м. Вінницю прибули більшовицькі війська, вже через декілька днів були організовані відділи ревкому, серед яких і відділ соцзабезпечення. Вже 24 квітня на місця була розіслана телефонограма “Про організацію міських і волосних відділів соціального забезпечення”¹¹. Якщо інші структури лише

готувалися приступити до роботи, то Соцзабез на відпущені місцевим ревкомом незначні кошти розпочав роботу по відкриттю їдалень, влаштуванню гуртожитків для біженців. Подібні дії відділу в даний час були важливими для більшовиків не стільки у матеріальному відношенні, скільки у психологічному аспекті. Головне завдання полягало в тому, щоб пролетаризовані прошарки населення відчували на собі турботу радянської влади.

Поступово робота відділу спрямовувалася на розв'язання двох головних завдань: видача допомоги сім'ям червоноармійців та пенсіонування інвалідів першої світової війни. Соціальне забезпечення сімей червоноармійців, а згодом усіх військовослужбовців, червоною ниткою пролягало через діяльність соцзабезів протягом усього їх існування. І це не дивно, адже армія для більшовиків була надійною опорою існування радянської влади та каральним мечем для ідейних ворогів.

Відносно пенсіонування запроваджувався принцип рівності в отриманні пенсій, незалежно від соціального статусу трудящих. І хоча розміри пенсій, незважаючи на часткову натуралізацію, далеко не відповідали розміру прожиткового мінімуму, однак цілком логічно пояснювалися фінансовими складнощами держави в умовах громадянської війни¹².

В серпні 1919 р. робота відділу Соцзабезу була перервана через спільний наступ армій УНР і ЗУНР, а згодом захоплення території Поділля білогвардійськими військами генерала Денікіна. Лише в січні 1920 р. із другим приходом радянської влади на Поділля була відновлена діяльність Подільського ревкому та його відділів. Циркуляром губтрудсобезу від 4 березня 1920 р. було започатковано створення відділів соцзабезпечення у волостях¹³. Головним завданням на початку другого періоду була допомога особам, що зазнали погромів від будь-яких військових формувань. Як засвідчують працівники відділу Соцзабезу, через значний розмах антибільшовицького повстанського руху на Поділлі, проводити класову лінію в плані соціального забезпечення було неможливо, оскільки гнів повстанців одразу ж спрямовувався проти осіб підтримуваних радянською владою¹⁴.

В цей час вперше на Поділлі був отриманий декрет про пенсіонування інвалідів праці незалежно від виду промисловості. До цього таке право мали лише інваліди армії та службовці колишніх радянських державних установ. Тепер сам факт втрати працездатності та неможливість отримувати засоби для життя працею, визнаною державою єдиним дозволеним джерелом існування, давав право на отримання пенсії¹⁵.

Через хитке становище радянської влади на Поділлі соціальне забезпечення здійснювалося неплановірно, в залежності від стану продовольчого забезпечення в тому чи іншому повіті. Головна увага акцентувалася, як раніше, на забезпечення сімей червоноармійців. Підтримка інших категорій сільської бідноти здійснювалася, в основному, через надання їм будівельних матеріалів, живого та мертвого інвентарю, сконфіскованого у заможних селян.

Вдруге робота відділу соціального забезпечення була перервана через відступ радянських військ з території Поділля під натиском армії УНР та поляків у квітні 1920 р. і відновлена лише 19 липня 1920 р. З цього часу питання соцзабезпечення входили до компетенції відділу трудсоцзабезу (завідувач Брегман), який проіснував до 15 липня 1921 р., коли справи губревкому були передані губвиконкому, обраному на першому губернському з'їзді рад Поділля¹⁶.

Діяльність відділу в даний період проводилася за двома напрямками: підвідділу соціальної допомоги і підвідділу пенсій і допомог, обсяг завдань яких у зв'язку з ліквідацією лікарняних кас значно зріс. Робота органів соціального забезпечення з цього часу носить суто класовий характер і спрямовується на забезпечення двох основних категорій: селянства і робітників. Кількість непрацездатних, які підлягають державній допомозі на Поділлі в цей період сягає 15%¹⁷.

Оскільки селянство Поділля давало значний контингент бійців червоної армії і найбільше терпіло від розграбування своїх господарств, то кількість сімей селян, що обслуговувалися відділами соцзабезу становила 53% від загальної кількості осіб, яким була надана соціальна допомога¹⁸.

Форми допомоги наданої органами соцзабезпечення були різними на селі та в місті. Якщо на селі головна увага зверталася на допомогу у проведенні вчасної оранки, засіву полів, то відносно міських жителів робота акцентувалася на забезпеченні їх продуктами харчування, паливом та одягом.

Починаючи з липня 1920 р. робота органів соцзабезпечення на Поділлі набуває все більш системного характеру. Згідно із наказом губревкому від 10 серпня 1920 р. відділ праці і соціального забезпечення було поділено на дві самостійні структури¹⁹. Виконуючи вказівки Народного комісаріату соціального забезпечення УСРР, викладені в обіжнику від 20 липня 1920 р., радянські державні органи значну увагу приділяють посиленню апарату відділів соцзабезпечення на місцях²⁰. Так, в наказі Ольгопільського повітового ревкому від 22 жовтня 1920 р. вказувалося на необхідність відкриття волосних пунктів соціального забезпечення²¹. Для підняття ролі діяльності повітових відділів соціального забезпечення були скликані з'їзди голів ревкомів і комнезамів в усіх повітах Поділля. Один з таких з'їздів відбувся 10 грудня 1920 р. у м. Вінниця. На з'їзді відзначено незадовільний стан грошового забезпечення червоноармійців та інших категорій населення, винесено резолюції про натуралізацію допомоги на селі, про надання повітовим соцзабезам права проводити виплату разових допомог у розмірі не більше 2500 крб. в кожному окремому випадку²².

За розпорядженням Народного Комісаріату соціального забезпечення УСРР, 12 листопада 1920 р. було прийнято рішення Подільського губревкому про те, що надалі робота відділу соціального забезпечення має проводитися у складі таких підвідділів: інструкторсько-організаційного, пенсій і допомог, червоноармійського пайка, губерньського управління інвалідними будинками, соціальної допомоги та фінансового²³.

Діяльність інструкторсько-організаційного відділу полягала в направленні інструкторів в усі повіти губернії. Так лише за перше півріччя 1921 р. останні перебували в повітах по 6-7 раз. Окрім того, за даний час було розіслано 4850 примірників декретів і розпоряджень центральних органів державної влади та 5796 примірників інструкцій і розпоряджень Губсоцзабезу²⁴.

Підвідділ пенсій і допомог на початку 1921 р. обслуговував по губернії (крім м. Вінниці) 10630 пенсіонерів, з них: службовців і робітників – 2657; селян – 7881. Пенсія, що виплачувалася на Поділлі в кінці 1920 р. становила 2040 крб., що далеко не відповідало проголошеному державою розміру прожиткового мінімуму. Розміру такої пенсії вистачало, в кращому разі, на тиждень. Вихід із становища радянська влада вбачала у частковій натуралізації допомог. В середньому по губернії продовольчий пайок сягав 15-20 %²⁵.

Турбота держави про сім'ї червоноармійців передбачена декретами Раднаркому від 26 грудня 1918 р., 27 травня 1919 р., 15 червня 1920 р. В них проголошувалося про необхідність видачі сім'ям червоноармійців, окрім грошового пайка, всього необхідного для проживання, забезпечення житлом, господарча допомога при зборі урожаю. В дійсності забезпечення було незадовільним. Більша частина продовольства, зібраного продорганами Поділля відправлялася до Росії. В той час кількість сімей, що зверталися за допомогою зростала в геометричній прогресії: на 1 лютого 1921 р. – 3588 сімей; 1 липня – 13315 сімей; 1 жовтня – 19910 сімей²⁶.

В завдання відділів соціального забезпечення входила і організація будинків для інвалідів. З цією метою 16 богоділень, що знаходилися раніше у віданні благодійних товариств були передані у розпорядження державних органів, а кількість осіб, що перебували у них була доведена до 300. Для обслуговування червоних інвалідів в губернії було додатково створено 5 інвалідних будинків, в яких обслуговувалося 200 інвалідів²⁷.

На підвідділ соціальної допомоги Губсоцзабезу покладалося надання допомог громадянам, які потерпіли від стихійних обставин (пожежі, крадіжки, граду тощо). Така допомога носила, як правило, одноразовий характер. Коло осіб, які підлягали отриманню допомоги було надзвичайно широким, тому, незважаючи на виділення певних коштів Губсоцзабезом, таку допомогу міг отримати далеко не кожен. Так, наприклад, із 20 тис. осіб, що звернулися за допомогою у 1921 р. – отримав її лише кожен другий. Набагато кращим було забезпечення соціальною допомогою працівників партійних та державних органів. Так із 7015 заяв, що поступили у 1921 р. були задоволені: 2129- мануфактурою; 1001 – одягом; 328 – взуттям; 190 – білизною; 2652 – грошми, що загалом складає 90 %²⁸.

В період військового комунізму, коли радянська влада стояла на позиціях націоналізації усього виробництва, загальної трудової повинності, обов'язку кожного громадянина віддавати свою працю виключно державі, коло осіб, якими опікувалися відділи соцзабезу було надто широким. Так, на кінець 1921 р., кількість осіб, які обслуговувалися соцзабезом на Поділлі досягла 24 тис. чоловік (9 тис. пенсіонерів і більш як 14 тис. сімейств червоноармійців). Переважною категорією осіб, що знаходилися під опікою було селянство (більше 50%), біля 15% робітників та 35% припадало на декласовані елементи. В таких умовах державний бюджет не міг виділити необхідних коштів, тому виплати особам, що потребували соціального захисту становили незначні суми²⁹.

Із впровадженням нової економічної політики, що ознаменувалася заміною продрозкладки проподатком, відміною загальної трудової повинності, запровадженням товарно-грошових відносин, легалізацією приватної торгівлі та підприємництва, робота відділів соціального забезпечення була спрямована в інше русло. Введення соціального страхування для робітників і службовців, забезпечення селянства на основі взаємодопомоги та вироблення нових форм забезпечення працівників, що займаються індивідуальною трудовою діяльністю, здійснили кардинальний переворот в роботі органів соціального забезпечення

Таким чином, підсумовуючи роботу проведену органами соціального забезпечення на Поділлі в період військового комунізму, зазначимо, що їх діяльність носила яскраво виражений класовий характер і була спрямована на забезпечення двох основних категорій: незаможного селянства та робітників. Мета діяльності відділів соціального забезпечення в даний період полягала не лише в наданні матеріальної допомоги, але й у здійсненні політико-виховного впливу на широкі верстви трудящих. Система соціального забезпечення, що склалася у перші роки радянської влади, була єдиною. Проте вказане становище зберігалось недовго і з переходом до НЕПу було втрачене. Забезпечення категорій осіб почало здійснюватися у різних правових формах та за рахунок різних коштів.

Тому вважаємо, що подальше дослідження теоретичних аспектів системи соціального забезпечення в період НЕПу, яка базувалася, передусім на впровадженні загальнообов'язкового державного та недержавного соціального страхування, вивчення методів діяльності органів соціального забезпечення, аналіз діяльності добровільних громадських організацій, комісій та товариств, буде корисним для запозичення позитивного досвіду та врахування помилок при побудові нової системи соціального захисту незалежної України.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Див. Сіленко А. Нові моделі соціального захисту в країнах Заходу та Центрально-Східної Європи // Людина і політика. – 2000. - №1. – С. 71; 2. Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. – М., б/г; Забелин Л. Теория социального обеспечения. – М., 1924; Забелин Л. Теоретические основы социального страхования. – М., 1926; Теттенборн З.Р. Советское социальное страхование. – М., 1926; Догадов В.М. Социальное страхование. – Л., 1926 та ін.; 3. Аралов В.А., Левшин А.В. Социальное обеспечение в СССР. – М., 1959; Козлов А.Е. Социальное обеспечение в СССР. – М., 1981; Ланцев М.С. Социальное обеспечение в СССР (Экономический аспект). – М., 1976; Иванова Р.Н., Тарасова В.А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. – М., 1983; 4. Андреев В.С. Право социального

обеспечения в СССР. – М., 1980; його ж: Правовые проблемы социального обеспечения в СССР // Советское государство и право. – 1967. - №2. – С.31-37; його ж: Вопросы теории советского права социального обеспечения. – Проблемы трудового права и права социального обеспечения. – М., 1975; його ж: Конституционные основы советского права социального обеспечения. – Вопросы теории и практики социального обеспечения. – М., 1978 та ін; 5. Иванова Р.И., Тарасова В.А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. – М., 1983. – С.56; 6. СУ РСФСР. – 1918. - №89. – Ст.906; 7. VIII Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов: Стеногр. отчет (22-29 декабря 1920 года). – М., 1921. – С.262; 8. Козлов А.Е. Социальное обеспечение в СССР. – М., 1981. – С.18; 9. ДАВО. – Ф.Р-992. – Оп.1. – Спр.33. – Арк.3; 10. Отчёт губисполкома Подолии за 1920-1921 гг. – Винница, 1922. – С. 391; 11. ДАВО. – Ф. Р-4992. - Оп. 1.- Спр. 8. - Арк.48; 12. Отчёт губэкономсовещания украинскому экономическому совету с 1 апреля 1922 года по 1 октября 1922 года. – Винница, 1922. – С.397; 13. ДАВО. – Ф.Р-901. – Оп.1. - Спр.6.- Арк.90; 14. Отчёт губисполкома Подолии за 1920-1921 гг. – С.6; 15. Отчёт губэкономсовещания украинскому экономическому совету с 1 апреля 1922 года по 1 октября 1922 года. – С.398; 16. Отчёт губисполкома Подолии за 1920-1921 гг. – С.8; 17. ДАВО. – Ф.Р- 850. – Оп.1. – Спр.89. – Арк.14; 18. Отчёт губисполкома за 1921-1922 гг. – С.391; 19. ДАВО.- Ф. Р- 3796. – Оп.- 1. - Спр.2.- Арк.21; 20. ДАВО.- Ф. Р- 2625. – Оп.-2. - Спр.13.- Арк.19; 21. ДАВО.- Ф. Р- 894. – Оп.- 1. - Спр.16.- Арк.44; 22. Отчёт губисполкома Подолии за 1920-1921 гг. – С.393; 23. Там само. – С.394; 24. ДАВО. – Ф.Р-925. – Оп.2. - Спр.206.- Арк.87; 25. Отчёт губисполкома Подолии за 1920-1921 гг. – С. 396; 26. Там само. – С.397; 27. ДАВО. – Ф.Р-925. – Оп.2. - Спр.211. - Арк.47; 28.ДАВО. – Ф.Р-991. – Оп.1. - Спр.156.- Арк. 165; 29. Отчёт губэкономсовещания украинскому экономическому совету с 1 апреля 1922 года по 1 октября 1922 года. – С.399.