

УДК 94(477)

Мельничук О.А. Фінансове становище органів соціального страхування в Україні у 1930-ті рр. // Наукові записки НПУ ім. М.П. Драгоманова. Серія: педагогічні та історичні науки. Вип.69.– К.: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2007. – С. 226-234.

О.А. Мельничук

ФІНАНСОВА СТАНОВИЩЕ ОРГАНІВ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ У 1930-Х РР.

Фінансову систему соціального страхування УСРР 1920 – 30-х рр. визначають три періоди. Перший припадає на 1922-1925 рр., коли високі страхові внески забезпечували відносно стабільну виплату допомог та пенсій. Друга половина 1920-х років характеризується постійним дефіцитом бюджету страхових органів, що негативно позначилося на забезпеченні застрахованих. І, нарешті, згорання нової економічної політики та відновлення комуністичного наступу започаткували новий третій період.

У статті автор поставив за мету розкрити організаційно-правові засади та принципи формування фінансової системи соцстраху в Україні впродовж 1930-х років. Дана проблема не знайшла широкого висвітлення в історичній літературі, за винятком окремих праць із соціального забезпечення даного періоду[1-4]. Однак, нормативна база фінансової системи соцстраху представлена в окремих збірниках та посібниках[5-7]. Про практичну діяльність по збору страхових внесків можна дізнатися із періодичної преси того часу.

30 листопада 1930 р. був прийнятий і затверджений РНК СРСР єдиний бюджет соціального страхування. Особливістю даного бюджету було те, що поряд із загальносоюзними сумами доходів і витрат соцстраху, встановлені суми по кожній союзній республіці окремо, а також по транспорту та Цусстраху. Тобто єдиний бюджет складався фактично із 9 бюджетів. Основні принципи формування бюджету були накреслені п'ятирічним планом розвитку народного господарства, в якому на перший план висувалися

правильність та ефективність використання коштів соцстраху. В умовах відродження комуністичного штурму пряме призначення коштів соцстраху вбачалося в «забезпеченні, в першу чергу, основних кадрів пролетаріату». Страхові органи мали прийняти термінові заходи по «відсіюванню непролетарських дрібнобуржуазних і буржуазних елементів», які забезпечували в порядку соціального страхування. Для ефективного використання страхових коштів пропонувалося «обмежити видачу деяких видів забезпечення групам застрахованих із найбільш високим заробітком і взагалі особам, що мало потребують такого забезпечення» [8, с. 1].

Одним із важливих завдань страхових органів було стягнення страхових внесків і заборгованості із приватних підприємств, які ліквідовувалися. Цусстрах запропонував всім Главсоцстрахам дати вказівки місцевим органам про негайну перевірку розрахунків із приватниками та вжиття заходів по стягненню із них заборгованості. Для цього, у випадку потреби, страховим касамам було дозволено тимчасово посилити контрольний апарат. В бюджеті передбачалося виділення 75 млн. крб. в централізований резервний фонд соціального страхування. На кінець операційного року сума резервного фонду зросла до 104 млн. крб. і становила, фактично, половину бюджету соцстраху УСРР [8, с. 3-4]. Це свідчило про зосередження коштів соцстраху в руках центру.

Реорганізація соцстраху відповідно до рішення V пленуму ВЦРПС (січень 1931 р.), що передбачала створення на підприємствах виплатних пунктів змінила систему використання фінансів соцстраху. Боротьба із захворюваністю, плинністю робочої сили, «прогульниками» та «симулянтами» була покликана економити кошти виплатних пунктів. В резолюції пленуму вказувалося про залишення, в якості заохочення, на підприємствах 50% невикористаних коштів виплатних пунктів [9, с.10].

За 1931 фінансовий рік найкращою на Україні була визнана Київська територіальна каса, заборгованість по внесках якої складала лише 0,4%. План по бюджету був перевиконаний на 600 000 крб. [10, с.5].

За правилами СРСС від 1 січня 1932 р. розширювався обсяг соціального страхування. Зокрема, страхуванню підлягали учні курсів по підвищенню кваліфікації, перекваліфікації та підготовці кадрів, які працювали перед зарахуванням на курси. Бюджет органів соціального страхування України на 1932 р. передбачав посилення курсу на розвиток натуральних та усупільнених видів медичної, профілактичної та соціально-побутової допомоги, особливо для робітників провідних галузей економіки і транспорту. Відповідно до цього питома вага натуральних та усупільнених видів страхової допомоги в бюджеті 1932 р. зростає із 68%, проти 59% 1931 р. Сума асигнувань на медичне, профілактичне і соціально-побутове обслуговування робітників промислових підприємств і транспорту складала 45%, в той час, як за числом застрахованих ці галузі складали лише 29%. Загалом на соціально-побутове обслуговування було виділено вдвоє більшу суму у порівнянні із попереднім роком [11, с.6].

Таким чином, із 1932 р. змінюється структура бюджету соціального страхування. На фоні загального кількісного зростання бюджету відбувається зменшення виплат страхових допомог і, за рахунок цього збільшення, фінансування соціально-побутових потреб промислових робітників. Досить показовими є цифри планування бюджету. При реальних доходах в 441 945 крб., витрати страхових органів України становили 199 273 крб. При цьому на виплату допомог і пенсій було виділено лише 94 806 крб. [12, с.24-27]. Однак, найголовніше, що залишком, який виявився більшим за витрати, держава могла розпоряджатися на власний розсуд.

Починаючи із жовтня 1933 р. корінним чином змінюється система формування бюджету. Замість єдиного бюджету соціального страхування СРСР за територіальним принципом створювалися 47 галузевих бюджетів ЦК профспілок. ВЦРПС зводив їх у спільний бюджет соціального страхування. Однак виконання бюджету покладалося на ЦК галузевої профспілки, під її повну відповідальність, як в частині стягування внесків, так і в частині обслуговування застрахованих. Перехід від єдиного бюджету

до зведеного, від централізованого виконання бюджету до децентралізованого мав велике принципове й практичне значення і був викликаний політичним курсом держави. З 1933 р. збір страхових внесків із держбюджетних організацій здійснювався в централізованому порядку республіканськими радами професійних спілок, із них 40% коштів передбачалося на обслуговування провідних галузей промисловості.

В другій п'ятирічці, головне завдання якої полягало у ліквідації капіталістичних елементів в економіці та класів взагалі, соцстраху відводилося місце у боротьбі за підвищення продуктивності праці, зниження захворюваності, запровадження госпрозрахунку, режиму економії, нових соціалістичних методів праці, ударництва і соцзмагання. Перед соцстрахом ставилося завдання побороти залишки зрівнялівки в забезпеченні, знеосібки у витрачанні коштів, забезпечити найбільш повне обслуговування робітників провідних галузей економіки. Вбачалося, що кожна профспілка буде більш зацікавлена у виконанні свого бюджету (стягненні внесків і посиленні фінансової дисципліни) та раціональному використанні коштів [13, с.2].

Бюджет початку другої п'ятирічки суттєво відрізнявся від попереднього. Суттєво зменшилися виплати із тимчасової непрацездатності (82,2% від попереднього), пенсії інвалідам (до 45,1%), відсутні витрати на забезпечення безробітних (складали у попередньому 11,3% усіх витрат). В той же час з'явилися витрати на ясла, дитячі садки, харчування школярів, діетхарчування, значне перевищення планів із асигнувань на робітниче житлове будівництво та благоустрій. Витрати на матеріально-побутові потреби в другій п'ятирічці зросли на 489,5% і склали 55,3% усіх витрат[14, с.1].

У зв'язку із реорганізацією справи соціального страхування за виробничо-галузевим принципом і створенні у профспілках галузевих кас соціального страхування, встановлювався новий порядок прийому та зберігання коштів соціального страхування банківськими установами. Зокрема, всі профспілки мали зберігати кошти в держбанку на поточних

рахунках. При відсутності установ держбанку, кошти поступали в систему зберкас, звідки переводилися у держбанк. Ставилося завдання до 20 вересня 1933 р. відкрити поточні рахунки галузевих кас в усіх республіках, в тому числі і Україні. З цього часу нарахування відсотків за поточними рахунками проводилося із розрахунку 5% річних. Усі страхувачів попередили про сплату внесків із 1 жовтня до галузевих кас. Лише для підприємств Союзлісзагу та Главлісгоспу централізований порядок стягування страхових внесків зберігався тимчасово до 1 січня 1934 р. [15, с.94].

Перевірка Всесоюзною центральною радою професійних спілок виконання фінплану галузевими касами соціального страхування станом на 25 жовтня 1933 р. констатувала належне його виконання лише спілками залізничників, водників, кольорової металургії, транспортного машинобудування, авіа-авто-транспортної промисловості [16, с.56].

З переходом соціального страхування у відання профспілок, останні несли повну відповідальність за реєстрацію страхувачів. Кожне нове підприємство, незалежно від кількості працюючих та тривалості роботи мало бути зареєстровано у відповідній профспілці за виробничим принципом. При реєстрації страхувачі заповнювали реєстраційну заяву встановленої форми, яка підписувалася керівником і завірялася завкомом. Виробнича профспілка ввівши дані у картотеку повідомляла страхувача про розміри страхового тарифу, строки і порядок сплати внесків. Кошти, що йшли на сплату страхових внесків перераховувалися на поточний рахунок профспілки по соціальному страхуванню в Держбанку [5, с.7].

Постановою секретаріату ВЦРПС і Наркомфіну СРСР від 4 лютого 1934 р. з 1 січня цього року були відмінені централізовані розрахунки по внесках на соціальне страхування за установи, що перебували на державному і місцевому бюджетах. Вони мали бути зареєстровані у відповідних галузевих касах соціального страхування профспілок. Сплата внесків проводилася щомісячно до 5 числа [17, с.7].

З метою забезпечення єдності керівництва справою охорони здоров'я

та розпорядження коштами, постановою Раднаркому СРСР від 13 травня 1934 р. всі кошти призначені для бюджету ВЦРПС на охорону здоров'я передавалися повністю у розпорядження НКОЗ союзних республік. Народні комісаріати охорони здоров'я разом із профспілками розробляли плани охорони здоров'я. На профспілки покладалося здійснення контролю за використанням таких коштів.

Після ліквідації НКП та передачі керівництва соціальним страхуванням профспілкам, контроль за сплатою внесків теж покладалася на них. Галузевим профспілкам пропонувалося запровадити до злісних та неакуратних платників найсуворішу профспілкову дисципліну та відповідальність. Кожна виплата коштів на заробітну плату без стягнення страхових внесків розглядалася як зрив кампанії [18, с.58]. До профспілок перейшло і право застосування заходів позасудового примусу. Судовий порядок вилучення заборгованостей як виняток постановою РНК СРСР від 27 березня 1935 р. зберігався лише для колгоспів [19, ст. 125].

З передачею коштів соцстраху у відання профспілок, партія намагалася контролювати їх використання. У листопаді-грудні 1935 р. було організовано показовий процес над «злочинною групою» у складі: Синельникова, Кравченка, Дубровського, Красовського, Волинського, Свинкіна, Шпака, Кацепенбогена, які звинувачувалися у розкраданні та розбазарюванні коштів соцстраху. Джерелом крадіжки був визнаний, створений ще в надрах НКП п'ятимільйонний резервний фонд, куди перераховувалися невикористані гроші і розподілялися між учасниками. За результатами слідства по, так званому, Київському процесі троє найголовніших учасників були засуджені до розстрілу, інші – до позбавлення волі від 2 до 10 років [20, с.5].

Позачерговий пленум УРПС схвалив рішення ЦК КП(б)У про результати перевірки використаних коштів соціального страхування. Пленум оновив весь склад президії УРПС, за винятком двох чоловік. Пленум зобов'язав всі профспілкові організації у найкоротший термін привести в

порядок фінанси соцстраху і зобов'язати їх не рідше 1 разу в квартал звітувати про використання коштів, а копії звітів вивішувати для ознайомлення [21, с.24-25]. Постановою РНК СРСР від 15 квітня 1936 р. встановлювався фінансовий контроль у профспілках, який не рідше 1 разу на рік проводив документальну ревізію [22, с.17]. Постановою ЦВК та РНК СРСР від 9 липня 1935 р. передбачалося деяке зменшення страхових тарифів на 1,5-2% з 1 січня 1935 р. [23, с.1].

Бюджет соціального страхування на 1936 р. був названий стахановським, оскільки основна увага приділялася покращенню соціальному захисту учасників стахановського руху, особливо у сфері побутових та культурних запитів. Пропонувалося посилити боротьбу із «прогульниками» та «симулянтами» [24, с.13]. Кошториси доходів і витрат пропонувалося затверджувати на загальних зборах робітників і службовців. Комітети профспілки були зобов'язані звітуватися перед робітниками і службовцями щоквартально [25, с.4].

Відповідно до постанови ЦВК та РНК УСРР, з 1 січня 1937 р. страхові внески на соціальне страхування встановлювалися по окремих галузях народного господарства. Найбільший відсоток було передбачено для працівників азотної промисловості та спецхімії (10,7%), найменший – для працівників мистецтв (3,7%) [26, ст.88]. Наслідуючи приклад, РНК СРСР 23 березня 1937 р. прийняв постанову про зміну тарифів страхових внесків. Замість раніше діючих різних ставок тарифів (нормальні, пільгові, спеціальні) встановлені єдині ставки тарифу для кожної профспілки. Для державних, кооперативних та громадських підприємств, установ і господарств, розташованих у західних областях УРСР, ставки нових тарифів були запроваджені з 1 січня 1940 р. (Постанова РНК СРСР та ЦК ВКП(б) від 29 січня 1940 р.).

Страхові внески за єдиною ставкою сплачувалися державними підприємствами за усіх робітників (в т.ч. сезонних та тимчасових). Для наймачів домашніх працівниць були встановлені наступні розміри внесків: з

доходом до 100 крб. в місяць – 1 крб.; від 101 до 300 крб. – 2 крб.; від 301 до 500 крб. – 4 крб.; більше 500 крб. – 6 крб. Особи, що жили на нетрудові доходи, сплачували за домашніх працівниць 15 крб. в місяць[27, с.6]. За українських громадян, які працювали за кордоном сплачувалися внески в розмірі 2% заробітної плати, виплаченої в іноземній валюті[28, ст.354]. Не підлягали соціальному страхуванню особи, що не працювали за трудовим договором, а виконували роботу у своєму кооперативному господарстві як члени колгоспу чи артїлі[5, с.12].

Суттєві зміни у формування бюджету соціального страхування були внесені постановою РНК СРСР від 23 березня 1937 р. Обумовлюючи значними витратами по державному соціальному страхуванню робітників і службовців, профспілки звільнялися від сплати коштів на потреби охорони здоров'я, житлового будівництва, утримання дитячих установ. Ці витрати переносилися повністю на державний та місцевий бюджети. Система тарифів страхових внесків була спрощена [29, ст.96]. Окрім того, з 1 травня 1937 р. призначення і виплата пенсій покладалися на органи народного комісаріату соціального забезпечення, при цьому призначення пенсій здійснювалося за участю профспілок[6, с.258].

В місцях, де існували ради соціального страхування, організовувалися фінансові групи, які повинні були систематично перевіряти своєчасність сплати внесків. За постановою ВЦСПС від 10 жовтня 1937 р. за кожний день прострочення платежу для державних, кооперативних та громадських підприємств нараховувалася пеня у розмірі 0,05%, кустарів – 0,1%, господарств з нетрудовими доходами – 1% [30, с.143]. За постановою секретаріату ВЦРПС від 21 березня 1938 р. страхові внески збиралися із премій[7, с.9].

Отже, підсумовуючи сказане, можна зазначити, що якщо протягом 1920-х років соціальне страхування зберігало свої риси і виступало інститутом виплат допомог і пенсій соціально незахищеним категоріям робітників, то із відродженням форсованих темпів комуністичного

будівництва соцстрах перетворюється, в основному, в інститут матеріально-побутового обслуговування робітничого класу провідних галузей економіки.

Джерела та література

1. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні.- К.: Знання, 2005.
2. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення: Навчальний посібник. – К.: Знання, 2005;
3. Шарпаций В.Г. Функціонування системи соціального забезпечення в УСРР 1921 – першої половини 1930-х років. – К.: «Ніка-центр», 2005;
4. Шарпаций В.Г. Соціальне забезпечення в УРСР (20 – 30-ті роки ХХ ст.). – К.: «Ніка-центр», 2006.
5. Лирцман М., Моргулев О. Взносы на социальное страхование. Инструктивно-справочное пособие. Изд. 4-е. – М.: Профиздат, 1940.
6. Государственное социальное страхование в СССР. Сборник официальных материалов. - М.: Профиздат, - 1954.
7. Государственное социальное страхование. Учебное пособие для слушателей школ профдвижения. Под ред. Г.К. Москаленка. – М.: Профиздат, 1953.
8. Вопросы страхования. – 1930. – №5.
9. Блюмин М.Ф. Реорганизованный соцстрах. – М.-Л.: Красный пролетарий, 1932.
10. Юфа Л. Киевская – лучшая на Украине // Вопросы страхования. – 1931. – №31-32.
11. Вопросы страхования. – 1932. – №4. – С.6.
12. Вопросы страхования. – 1932. – №5-6. – С.24-27.
13. Котов В. Задачи соцстраха в первом году второй пятилетки // Вопросы страхования. – 1933. – №4. – С.2.
14. Вопросы страхования. – 1933. – №1.
15. Вопросы страхования. – 1933. – №9-10.
16. Вопросы страхования. – 1933. – №11.
17. Вопросы страхования. – 1934. – №4.
18. Кирюшкин М. По-большевистски драться за выполнение бюджета соцстраха // Вопросы страхования. – 1933. – №11. – С.58.
19. СЗ СССР. – 1937. – №16.
20. Цветков А. Итоги пленума Украинского совета профсоюзов // Вопросы страхования – 1936. - №6.
21. Чугунов С. Уроки киевского процесса // Вопросы страхования – 1936. - №6.
22. Петров-Денисов Г. Финансовый контроль в профсоюзах // Вопросы страхования – 1936. - №11.

23. О тарифе страховых взносов и о представлении расчётных ведомостей по социальному страхованию за время с 1 января 1935 г. Постановление ВЦСПС, Наркомфина СССР и Госплана СССР от 2 августа 1935 г. – Чернигов, 1935.
24. Милютин Б. Бюджет соцстраха – на службу стахановскому движению // Вопросы страхования – 1935. - №22.
25. Вопросы страхования – 1936. - №17-18.
26. СЗ СССР. – 1937. - № 22.
27. Бюлетень ВЦСПС. – 1934. - №1-2.
28. СЗ СССР. – 1930. - №33.
29. СЗ СССР. – 1937. - №24.
30. Бюлетень ВЦСПС. – 1937. – №11.