

Мельничук О.А. Організаційно-правові основи соціального страхування тимчасової непрацездатності в УСРР у 20-ті рр. XX ст. // Інтелігенція і влада. Громадсько-політичний науковий збірник. Серія: Історія. – Одеса: «Астропринт», 2008. – Вип. 13. – С. 117-126.

О.А. Мельничук

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СОЦІАЛЬНОГО
СТРАХУВАННЯ ТИМЧАСОВОЇ НЕПРАЦЕЗДАТНОСТІ
В УСРР У 20-ТІ РР. XX СТ.**

Анотації

***Мельничук О.А.* Организационно-правовые основы социального страхования временной нетрудоспособности в УССР в 20-е годы XX века.**

В статье освещаются условия и порядок обеспечения застрахованных помощью по временной нетрудоспособности. Автор акцентирует внимание на стремлении властей использовать законодательство для формирования рабочих кадров основных отраслей экономики и повышения производительности труда.

***Melnychuk O.A.* Organization rightful principles of social insurance of the temporary disablement in the Ukrainian SSR in 1920 s.**

Conditions and order of providing the temporary disablement aid to insured people are lighted in the article. An author accents attention of the authorities aspiration to use legislation for the forming of skilled workers of the basic economy branches and to increase labour productivity.

Страхування тимчасової непрацездатності на початок 20-х рр. XX ст. було одним із найпоширеніших видів соціального страхування в практиці всіх страхових організацій Європи. За даними німецьких лікарняних кас, на 100 застрахованих в рік припадало 37,7 захворювань із тимчасовою втратою працездатності. По окремих касах цей показник сягав майже 70 [1]. Дані радянської страхової статистики того часу цілком підтверджували такі ж показники. Зокрема, в 1924-1925 рр. кількість випадків тимчасової непрацездатності в СРСР сягала 68,5 захворювань на 100 застрахованих в рік [2]. Не будучи палкими прихильниками соціального страхування, в умовах НЕПу, більшовики не могли залишити поза увагою такий

важливий напрямок соціальних ризиків.

Проблема соціального страхування із тимчасової непрацездатності 1920-х рр. не була об'єктом спеціального дослідження, однак частково висвітлювалася у загальних працях із соціального страхування тих часів [3] та сучасних дослідженнях із соціального забезпечення [4]. Законодавчі основи даного виду страхування викладені у збірниках нормативних актів [5]. Окремі аспекти проблеми можна знайти в матеріалах періодичної преси.

У своїй статті автор поставив за мету розкрити, визначені законодавством, умови та порядок забезпечення застрахованих у разі тимчасової непрацездатності впродовж 20-х рр.. ХХ ст.

За кодексом законів про працю УСРР 1922 р. допомога з тимчасової непрацездатності призначалася, якщо втрата заробітку була пов'язана із хворобою, травматизмом, карантинном, вагітністю та пологами, доглядом за хворим членом сім'ї. Правом на отримання допомоги із тимчасової непрацездатності користувалися всі застраховані робітники, які на момент втрати працездатності працювали за наймом на державних, громадських, кооперативних, орендних чи приватних підприємствах, установах, організаціях або у фізичних осіб[6].

Допомоги із тимчасової непрацездатності передбачалися у розмірі тарифної ставки відповідної категорії на підприємстві на момент виплати допомоги, але не нижче фактичного заробітку непрацездатного. Однак, практика страхових органів у початковий період значно відставала від проголошених норм. Постійна інфляція радянських грошових знаків, систематичне ненадходження страхових внесків призводили до зменшення розмірів допомог. Зважаючи на це, Головне управління соціального страхування (ГУСС) УСРР своїм обіжником від 4 червня 1923 р. роз'яснювало, що під «фактичним заробітком» слід розуміти виражену в товарних карбованцях суму загального заробітку застрахованого за термін, що передував втраті працездатності. Якщо ж заробітна плата

застрахованого вираховувалася не в товарних карбованцях, то допомога в радянських грошових знаках мала бути збільшена на день виплати до розміру тарифної ставки застрахованого[7]. Питання про те, що слід розуміти під фактичним заробітком довгий час викликало великі труднощі в практиці страхових органів. Всі технічні труднощі вирахування відпали лише із проведенням грошової реформи[8].

Основні допомоги видавалися із дня втрати працездатності по день її відновлення або встановлення інвалідності. Таке вирішення питання за радянським законодавством мало стати ідеальним. Однак, практичне впровадження в життя вимагало значних коштів. За їх відсутності в практиці багатьох кас після отримання допомоги протягом 4-6 місяців хворий зараховувався в категорію «тимчасових інвалідів» з переходом на пенсію з інвалідності, розмір якої був значно нижчим від фактичного заробітку[8].

Радянським законодавством передбачалася виплата допомоги і при захворюваннях будь-кого із членів сім'ї. Розрізняли допомоги двох видів: по догляду; у разі карантину. Допомога по догляду видавалася у випадку важкого захворювання члена сім'ї, при відсутності інших осіб, які б здійснювали догляд і при неможливості поміщення його у лікарню. Карантин визнавався у разі наявності у будинку застрахованого інфекційного захворювання, за якого останній не міг контактувати із колегами по роботі[10].

Досить детально в нормативних актах був визначений і порядок отримання допомоги. Так, наявність непрацездатності обов'язково мала посвідчуватися лікарем, який видавав особливий листок про непрацездатність. Такий листок, з моменту його впровадження, вважався єдиним документом, що посвідчував право на звільнення від роботи. Право видачі листка непрацездатності надавалося лікарям державних лікувальних установ, організацій районної допомоги на дому та інших лікувальних установ підвідділу робітничої медицини, а при їх відсутності –

органів охорони здоров'я. Лікарі органів охорони здоров'я, передані на договірних засадах на утримання господарських органів та інших лікувальних установ, які не перебували у віданні НКОЗ, могли використовувати зазначене право лише із дозволу підвідділу робітничої медицини. Останній, за згодою страхової каси, визначав та публікував список лікарів, які мали право видавати листки непрацездатності. Страхові каси могли робити вмотивований відвід щодо певних кандидатур. В окремих місцевостях, при відсутності лікарів, таке право надавалося завідуючим фельдшерськими пунктами [11].

Допомога із тимчасової непрацездатності видавалася страховою касою, учасником якої є застрахований, не рідше двох разів на місяць, в дні визначені комітетом каси. Для її отримання застрахований був зобов'язаний здати до страхової каси листок непрацездатності і отримати контрмарку (із зазначенням терміну виплати допомоги), яка разом із страховою книжкою слугувала підставою для отримання допомоги. Іногородні учасники страхових кас, що захворіли під час відрядження, могли отримати допомогу в страховій касі за місцем свого тимчасового перебування, про що негайно повідомлялося в касу за місцем постійного проживання [12]. За правилами СРСС від 9 травня 1927 р. страхова каса за місцем його нової роботи призначала і виплачувала допомогу, коли: тимчасова непрацездатність наступила під час перебування застрахованого у відпустці поза місцем його постійної роботи або у відрядженні; застрахований переїжджав в іншу місцевість, у зв'язку з переходом на іншу роботу [13].

Застраховані позбавлялися допомог у разі: настання непрацездатності під час перебування у нетверезому стані; навмисного ушкодження здоров'я з метою отримання допомоги; використання не за призначенням відпустки даної для лікування; через штучне погіршення непрацездатним стану своєї хвороби; неявки без поважних причин на виклик органів лікарського контролю [14].

Джерелом для виплати допомоги із тимчасової непрацездатності слугували страхові внески. Вперше ставки внесків на соціальне страхування з тимчасової непрацездатності, материнства та додаткових видів забезпечення були встановлені постановою РНК УСРР від 27 січня 1922 р. Їх розміри залежали від розрядів небезпеки та шкідливості виробництва: перший розряд – 6%, другий – 7%, третій – 8%, четвертий – 9% від заробітної плати. При цьому Народному комісаріату соціального забезпечення надавалося право підвищувати чи знижувати розмір внесків (не більше ніж на 25%), в залежності від ступеня захворюваності, санітарно-технічних чи інших умов[15].

Численні скарги з боку державних підприємств на непосильний розмір страхових внесків змусили ВУЦВК своєю постановою від 27 квітня 1923 р. зменшити розміри тарифів на допомогу по тимчасовій непрацездатності до 8%, а для підприємств, що сплачували за пільговим тарифом – до 4,5%. Заборгованість, що виникла у державних підприємств – скасовувалася [16]. Підприємства, що звільнялися від сплати страхових внесків через неможливу організацію в даній місцевості страхових кас чи страхових пунктів відповідно до обіжника НКП УСРР від 2 січня 1924 р. були зобов'язані виплачувати допомоги із тимчасової непрацездатності та додаткові види допомог в розмірі не нижче встановлених Кодексом законів про працю [17].

Значну увагу питанням тимчасової непрацездатності було приділено на всесоюзній страховій нараді, що відбулася у Москві в березні 1926 р. Актуальність питання була пов'язана із зростанням кількості «прогулів по хворобі» на підприємствах та різке підвищення витрат страхкас на виплату допомог із тимчасової непрацездатності. При обговоренні питання серед причин таких явищ були названі: підвищення інтенсивності роботи на підприємствах; залучення в промисловість нової, мало навченої робочої сили; більш свідоме ставлення робітників до свого здоров'я. Однак більшість делегатів з місць основну причину такого становища вбачали у

відірваності органів лікарняного контролю, які перебували у віданні органів охорони здоров'я від страхових органів. Вони вказували на неможливість проведення серйозної кампанії за скорочення витрат страхас без підпорядкування лікувально-контрольних комісій страховим касам. Критиці з боку страхових працівників був підданий порядок нарахування допомог із тимчасової непрацездатності. Встановлений Цусстрахом СРСР ще в 1923 р., він виявився надто схематичним і в повній мірі не застосовувався страховими касами. Нарада визнала за доцільне виробити нове положення, яке б встановлювало різні способи вирахування допомоги для окремих категорій застрахованих, в залежності від системи заробітної плати та умов праці цих категорій. Головне ж завдання полягало в ускладненні порядку отримання допомоги та економії коштів фонду соціального страхування [18].

Втілюючи в життя настанови всесоюзної страхової наради, у липні 1926 р. в Харкові відбулася нарада представників окружних страхових кас УСРР цілком присвячена розробці питання про впорядкування видачі допомог з тимчасової непрацездатності у зв'язку із фінансовою кризою. Вирахування заробітної плати застрахованого, що тимчасово втратив працездатність, було вирішено проводити таким чином, щоб застрахований отримував допомогу лише за фактичні дні хвороби. Відпустку з вагітності та пологів оплачували лише тим, що працювали на штатній посаді не менше одного місяця, а на тимчасовій – не менше двох місяців. Компенсацію, що платилася протягом двох тижнів скороченим працівникам скасовували [19].

Вагома частка допомоги із тимчасової непрацездатності серед інших видів соціальних виплат визначала і найбільшу кількість зловживань з боку застрахованих. Так, зачасти, до лікарняних листків вносили неправильні дані про розмір заробітної плати та кількість пропущених по хворобі робочих днів. Інколи зловживання проявлялися через підробку документів для отримання допомоги (виправлення термінів хвороби та

розміру заробітку). Траплялися випадки, коли допомогу по догляду за новонародженою дитиною виплачували одночасно в різних касах і по різних документах. Однак найчастіше траплялися випадки симуляції хвороби. Про цей вид зловживань інформували майже всі страхові каси [20]. Поряд із цим збільшувалася кількість осіб, що не виконували приписи лікаря. При обстеженні застрахованих, що знаходилися у відпустці по хворобі, часто заставляли за роботою або при невиконанні режиму лікування. Так, у жовтні 1927 р. лише Дніпропетровською страхкасою було позбавлено допомог за недотримання режиму 354 застрахованих на 521 день [21].

З метою боротьби із зловживаннями та симуляцією хвороби страхові каси проводили наради із лікарями та членами ЛКК щодо видачі відпусток із тимчасової непрацездатності. При виявленні випадків симуляції чи невиконання режиму лікування, лікарняні листки не оплачувалися. Всі справи по підробці документів чи інших зловживаннях передавалися в судові органи на предмет притягнення винних до відповідальності. Видача допомоги припинялася до ухвалення судового вироку. Крім вказаних методів боротьби із порушеннями страхові каси здійснювали і культурно-просвітницьку роботу. На загальних зборах робітників страхові працівники виступали із спеціальними доповідями. В окремих округах проводилися показові суди над симулянтами. За звітами окружних страхкас в практиці роботи мали місце зловживання з боку самих працівників страхових органів. Відмічені випадки присвоєння страхових внесків чи розтрата їх, підробки документів. Всього за 1925/26 р. зафіксовано 50 випадків зловживань по 24 округах на суму 50 735 крб. У 80% випадків до порушень були причетні страхові уповноважені. При невеликих зловживаннях винні звільнялися із роботи, при серйозних – підлягали негайному арешту [22].

Із другої половини 20-х рр. дані страхової статистики свідчили про зростання на підприємствах України виробничого травматизму. Своім

обіжником від 18 січня 1927 р. НКП УСРР пропонував звернути особливу увагу на притягнення до відповідальності підприємців, з вини яких сталися нещасні випадки. Крім майнової відповідальності підприємців, передбаченої ст.ст. 413-415 Цивільного кодексу УСРР, страховим органам надавалося право подавати регресний позов, вимагаючи від підприємця відшкодування заподіяної шкоди. Перед інспектурами праці ставилося завдання взяти під пильний контроль розслідування нещасних випадків. При наявності вини та притягненні роботодавців до кримінальної відповідальності, страхові органи мали стежити за відшкодуванням розміру допомоги, виданої потерпілому[23].

У зменшенні оплачених днів із тимчасової непрацездатності радянські органи вбачали успіх роботи по підняттю та зміцненню промисловості, зростанню продуктивності праці. Серйозною перепоною при цьому були «прогули без поважних причин», серед яких значне місце займали «необґрунтовані» відпустки по хворобі. Зважаючи на це, Главсоцстрах УСРР та відділ робочої медицини НКОЗ УСРР пропонували: переглянути склад лікарсько-контрольних комісій та звільнити їх від перевантаження (при п'ятигодинному робочому дні на трьох лікарів повинно припадати не більше 35 хворих); більш активно застосовувати лікарський контроль на дому, запрошуючи для цього додаткових лікарів. Звільняти від роботи пропонувалося лише у крайніх випадках, керуючись при цьому інструкцією та списком хвороб, що дають право на звільнення. Контролем за виконанням були щомісячні звіти про кількість оплачених днів хвороби [24].

Скорочення виплат із тимчасової непрацездатності здійснювалося і за допомогою адміністративних методів. Так, таємним обіжником комітету Вінницької окружної каси від 24 червня 1925 р. страхпунктам пропонувалося «обережно підходити до вирішення питання про відпустки з тимчасової непрацездатності, запровадивши у ЛКК жорстку лінію, за якою засідання комісії мало відбуватися не частіше 2 рази на місяць.

Відпусток за діагнозами: малокрів'я, неврастенія, ревматизм, пороки серця не надавати. Тільки таким чином можна врегулювати співвідношення доходів з витратами» [25].

Модернізація виплати допомог із тимчасової непрацездатності не обмежувалася реорганізацією лікарняного контролю. 9 травня 1927 р. були видані нові правила виплати допомог, якими встановлювалися максимальні розміри допомоги із тимчасової непрацездатності: для I тарифної смуги – 180 крб., II – 168 крб., III – 156 крб., IV – 144 крб., V – 132 крб., VI – 120 крб. Ці обсяги були введені в дію постановою СРСС з 1 січня 1928 р. [26].

З вересня 1928 р. допомога із тимчасової непрацездатності в Україні могла виплачуватися безпосередньо на підприємстві, якщо кількість працюючих перевищувала 300 осіб. В таких випадках листки непрацездатності здавалися в контору підприємства і застраховані позбавлялися права звертатися до страхової каси [27]. Такий порядок мав за мету посилити контроль над виплатою допомоги.

За постановою ЦВК та РНК СРСР від 11 січня 1929 р. виплата допомоги із тимчасової непрацездатності на підприємствах поширювалася на ті місцевості, де за технічними причинами обслуговування застрахованих органами соціального страхування було неможливим чи пов'язано із значними організаційними витратами. У кожному випадку вирішення питання покладалося на раду соціального страхування при НКТ УСРР[28].

При прийнятті єдиного бюджету соціального страхування СРСР на 1928/29 р. пропонувалося скоротити витрати із тимчасової непрацездатності на 1 млн. порівняно із попереднім роком [29]. З метою впорядкування справи видачі допомог із тимчасової непрацездатності та боротьби із симулянтами пропонувалося при короткотермінових захворюваннях (не більше 15 днів) робітникам, які не мають трьохрічного стажу, а також іншим робітникам протягом перших п'яти днів виплачувати

допомогу у розмірі 75% заробітку[30].

Отже, чинним законодавством 1920-х рр. широко регламентувалися умови й порядок забезпечення застрахованих у разі тимчасової непрацездатності. Однак, через складне фінансове становище страхових органів розміри виплачених допомог були значно нижчими від задекларованих. Крім того, зменшення обсягів виплат непрацездатним влада розглядала як один із шляхів по формуванню стійких виробничих кадрів та підвищенню продуктивності праці в умовах соціалістичного будівництва.

Джерела та література

1. Вигдорчик Н.А. Врачебная экспертиза при неработоспособности: Руководство для экспертов. – М.: НКСО, 1923. – С.35.
2. Быховский Н. Страхование по временной нетрудоспособности в 1924-1925 г. // Вопросы страхования. – 1925. - №39. – С.14.
3. Данский Б. Г. Социальное страхование раньше и теперь. – М.: Вопросы труда, 1926; Теттенборн З.Р. Советское социальное страхование. – Л.: Тип им. Гуттенберга, 1926 та ін.
4. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні.- К., 2005; Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення: Навчальний посібник. – К., 2005; Шарпаций В.Г. Соціальне забезпечення в УРСР (20 – 30-ті роки ХХ ст.). – К., 2006 та ін.
5. Сборник постановлений и распоряжений по социальному страхованию. – Харьков, 1923; Фрейман І.І. Збірка правил про забезпечення застрахованих порядком соціального страхування. – Харків, 1929; Горбунов А. И., Гутерман Б.Н., Усиков А.Я. Действующее законодательство по социальному страхованию СССР и РСФСР. Под ред. проф. Е.Н. Даниловой. – М., 1930 та ін.
6. Кодекс законів о труде 1922 г. – Харьков, 1923. – Ст.175, 176.
7. Данский Б. Г. Социальное страхование раньше и теперь. – М.: Вопросы труда, 1926. – С.91.
8. Теттенборн З.Р. Советское социальное страхование. – Л.: Тип им. Гуттенберга, 1926. – С. 89.
9. Вигдорчик Н. А. Социальное страхование в общедоступном изложении. - М.: Вопросы труда, – 1927. – С.182.
10. Баевский И. Л. Практика социального страхования в СССР. – М.: Вопросы труда, 1925. – С. 80.
11. Інструкція про порядок видачі застрахованим лікарняних листків. – Харків: Ворошиловець, 1937. – С.12.
12. Інструкція ГУСС від 13 квітня 1923 р. // Сборник постановлений и распоряжений по социальному страхованию. – Харьков, 1923. – С. 172-

- 173.
- 13.Фрейман І.І. Збірка правил про забезпечення застрахованих порядком соціального страхування. – Харків: Питання праці, 1929. – С. 22.
 - 14.Каплан Е. И. Обеспечение по временной нетрудоспособности и дополнительным видам. Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Гострудиздат., - 1930. - С. 34.
 - 15.Вісті. – 1922. – 11 лютого.
 - 16.Сборник постановлений и распоряжений по социальному страхованию. – Харьков, 1923. – С. 63.
 - 17.Сборник действующего законодательства по социальному страхованию на Украине. Под общей редакцией И.И. Фреймана. – Харьков: «Вопросы труда», 1926. – С. 58.
 - 18.Б.Г. Временная нетрудоспособность: что сказала Всесоюзное страховое совещание // Вопросы страхования. – 1926. - №18. – С. 13-14.
 - 19.Вопросы страхования. – 1926. - №33. – С. 30.
 - 20.Караваев В. В. Пособия по болезни. Изд. 2-е. – М.: Труд и книга, 1927. – С.28.
 - 21.Ильин Н. Временная нетрудоспособность // Вопросы страхования. – 1928. - №7. – С. 14.
 - 22.Социальное страхование на Украине в 1925-1926 гг. – Харьков: Изд. НКТ УССР, 1927. – С. 25.
 - 23.Державний архів Вінницької області (ДАВО). – Ф.Р.155. – Оп.1. – Спр.524. – Арк.47.
 - 24.ДАВО. – Ф.Р.155. – Оп.1. – Спр.469. – Арк.115.
 - 25.ДАВО. – Ф.Р.1055. – Оп.7. – Спр.1. – Арк.52.
 - 26.Караваев В., Трефилов И. Назначение и выдача пособий по временной нетрудоспособности, на рождение ребёнка и погребение. – М.: Профиздат, 1934. – С.56.
 - 27.Известия НКТ СССР. – 1929. - №43. – Ст.25.
 - 28.Горбунов А. И., Гутерман Б.Н., Усиков А.Я. Действующее законодательство по социальному страхованию СССР и РСФСР. Под ред. проф. Е.Н. Даниловой. – М.: Гострудиздат, 1930. – С.82.
 - 29.Гутцайт Вл. Бюджет социального страхования союзных республик и транспорта // Вопросы страхования. – 1929. - №9. – С. 2-3.
 30. Гутцайт Вл. Единый бюджет социального страхования по СРСР на 1929/30 г. // Вопросы страхования. – 1929. - №31. – С. 12.