

УДК 94(477) «1919/1939»

Мельничук О.А. Опубліковані джерела з історії соціального страхування в радянській Україні 1920 – 30-х рр. // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету ім. М. Коцюбинського. Серія: Історія. – Вип. 18. – Вінниця: ДКФ, 2010. – С.362-366.

*О.А. Мельничук*

## **ОПУБЛІКОВАНІ ДЖЕРЕЛА З ІСТОРІЇ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В РАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ 1920 – 30-Х РР.**

*В статті аналізуються опубліковані джерела, що розкривають організаційно-правові засади та практику соціального страхування в Україні впродовж 1920 – 30-х рр.*

*Ключові слова: збірники документів, офіційна статистика, періодичні видання, систематизація законодавства*

**Мельничук О.А. Опубликованные источники с истории социального страхования в советской Украине 1920 – 30-х гг.**

*В статье анализируются опубликованные источники, которые освещают организационно-правовые принципы и практику социального страхования в Украине на протяжении 1920 – 30-х гг.*

*Ключевые слова: сборники документов, официальная статистика, периодические издания, систематизация законодательства.*

Вимушений перехід до НЕПу спричинив поглиблення соціального розшарування населення та розширення кола осіб, що потребували соціального захисту. В цих умовах радянсько-партійним керівництвом було прийняте рішення про запровадження соціального страхування як провідної форми соціального захисту робітників та службовців в умовах ринкових відносин. Такий крок аж ніяк не свідчив про зміну основоположних принципів соціального захисту, а був лише спробою пристосування соціальної політики до політичного моменту. Основним завданнями при цьому був захист пролетаризованих верств від декласування в умовах ринкової економіки, перенесення фінансового тягаря системи соціального захисту на підприємства недержавної форми власності та демонстрація турботи про робітничий клас перед міжнародною громадськістю.

Метою вказаної статті є характеристика опублікованих джерел, в яких висвітлювалися організаційно-правові засади та практика соціального страхування в Україні впродовж 1920 – 30-х рр.

Запровадження соціального страхування в радянській Україні на початку 1920-х рр. супроводжувалося активною правотворчістю у цій сфері. Оскільки наркомат праці, у віданні якого знаходився соцстрах, був об'єднаним, то найвищу юридичну силу у даній сфері мали нормативні акти СРСР, хоча в переважній більшості випадків вони дублювалися законодавством УСРР. Оприлюднення вказаних законодавчих актів здійснювалося, насамперед, офіційними виданнями, які виходили російською та українською мовами та визначали час їх вступу в дію: «Собрание законов СССР», «Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины», «Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины», «Збірник законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України». Вказані нормативні акти паралельно публікувалися у фахових періодичних виданнях наркоматів («Вестник социального обеспечения», «Вопросы страхования», «Бюллетень ГУСС») та профспілок («Вісті», «Вестник профдвижения Украины»). Перші радянські страхові декрети можна відшукати у збірниках «Систематический сборник важнейших декретов 1917-1920 гг.» та багатотомному виданні «Декреты советской власти». Різні за юридичною силою підзаконні акти у сфері соціального страхування в Україні спочатку видавалися радянськими, партійними та профспілковими органами. У 1923 – 1933 рр. творення підзаконних актів покладалося, переважно, на Головоцстрах та НКП УСРР, а в 1933-1939 рр. – було компетенцією ВУРПС.

Оскільки розвиток соціального страхування здійснювався експериментальним шляхом, то в мозаїці нормативних актів, які надзвичайно швидко змінювали один одного, було важко розібратися навіть страховим працівникам. Зважаючи на це, з переходом соціального страхування у відання НКП за участю начальника Головоцстраху УСРР І. Фреймана було проведено першу систематизацію нормативних актів [1]. Головним завданням, яке ставив перед собою упорядник було: перегляд офіційного матеріалу у сфері соціального страхування з метою узгодження його із загальносоюзною практикою, а також кодифікація законодавства для зручного користування

відповідальними страховими працівниками. До збірника увійшли лише чинні декрети, постанови, циркуляри та інструкції. Весь матеріал був згрупований у хронологічному порядку з доданням особливого систематичного вказівника. Фактично зібрані нормативні акти дають можливість простежити організаційно-правові засади становлення та розвитку соціального страхування в Україні у 1922-1923 рр.

Розвиток соціального страхування у складі НКП частково позбавив його собезіівських принципів початкового етапу розвитку, що й зумовило потребу в подальшій кодифікації страхового законодавства. Черговий збірник, упорядкований юрисконсультом Головного управління соціального страхування УСРР Н. Басом, вийшов із друку у 1926 р. [2]. Характерними його ознаками були: систематичний виклад матеріалу, що охоплював усі види соціального страхування; переважно змістовий, а не хронологічний спосіб поєднання норм; включення законодавчих матеріалів інших відомств, що стосувалися даного інституту соціального захисту.

В 1929 р. начальником ГУСС УСРР І. Фрейманом було здійснено останню кодифікацію законодавства за різними видами соціального страхування [3]. До збірки включено також додатки, що стосувалися обсягу страхування та характеристики контингенту застрахованих. У 1927-29 рр. Головоцстрахом УСРР було опубліковано також збірки постанов Союзної та Всеукраїнської рад соціального страхування, що увійшли у загальносоюзний збірник нормативних актів[4].

Із взяттям курсу на модернізацію економіки, влада поступово відходить від страхових принципів у соціальному забезпеченні робітників. Реформування інституту соціального страхування на початку 1930-х рр. та передача його у відання профспілок остаточно ліквідували його самодіяльні форми. Зважаючи на це, в даний період вийшла із друку лише одна збірка законодавства, в яку увійшли окремі постанови уряду [5].

Нормативні акти з соціального страхування другої половини 1930-х рр. можна знайти у виданнях збірників офіційних матеріалів [6] та інкорпораціях

окремих видів соціального страхування [7] для практичної роботи страхових працівників на місцях. Діапазон юридичної сили вказаних нормативних актів був надзвичайно широкий: від ключових нормативних актів, що визначали зміст та принципи соціального страхування, до інструкцій, які визначали порядок їх реалізації. Збірники нормативних актів зарубіжного законодавства [8] дають можливість порівняти розвиток соціального страхування в Україні та країнах Європи.

Текстологічний аналіз нормативних документів 1920 – 30-х рр. дозволяє з'ясувати предмет та обсяг соціального страхування, порядок забезпечення застрахованих у разі тимчасової та постійної втрати працездатності, безробіття, надання медичної та санаторно-курортної допомоги. При цьому нормативні акти містили конкретні норми щодо умов забезпечення, порядку призначення, позбавлення та тривалості видачі допомог, визначення їх розмірів. Разом із регулюванням правових основ діяльності та функціонування органів соціального страхування, в нормативних актах держави чітко простежувалися основні принципи та напрямки радянської соціальної політики, пристосування її до тих чи інших періодів соціалістичного будівництва.

Окрему групу опублікованих джерел склали матеріали офіційної статистики. Найбільш інформативно насиченими є фінансові та статистичні звіти Головоцстраху України. Перший із них вийшов друком у 1924 р. [9], після чого публікуються щорічні звіти за 1924/25 р. [10], 1925/26 р. [11], 1926/27 р. [12], 1927/28 р. [13]. Із взяттям курсу на згорання НЕПу звіти наступних років так і не були опубліковані, хоча деякі із них і збереглися в архівних фондах. Поданий у звітах статистичний матеріал стосується розвитку мережі страхових органів, кількісної та якісної характеристики страхувачів та контингенту застрахованих, призначення та стягнення страхових внесків, операційних та організаційних витрат страхових органів.

У 1930-х рр. публікувалися плани бюджетів союзних та республіканських органів соціального страхування [14]. Інколи Наркомат праці УСРР видавав статистичні матеріали з окремих видів страхування [15]. В окремі

роки статистичні звіти видавав і Цусстрах СРСР [16]. Статистичні дані містять в собі опубліковані звіти окружних кас і матеріали страхових конференцій [17]. Додатковими джерелами, які допомагають визначити ступінь охоплених соціальним страхуванням, його частку в соціально-побутовому та медичному забезпеченні робітників, роль соціалізованої заробітної плати в сімейному бюджеті застрахованих, виступають статистичні щорічники [18], матеріали промислової статистики [19], статистики праці [20], статистики охорони здоров'я [21].

Визначення місця і ролі соціального страхування у більшовицькій доктрині суспільного розвитку, характеристика системи управління соціальним страхуванням з боку партійних і профспілкових органів стали можливими через використання спеціальних відомчих збірників документів [22], а також стенографічних звітів партійних [23], радянських [24] та профспілкових з'їздів [25]. Окремі відомості про соціально-побутове забезпечення робітників можна зустріти у збірниках документів і матеріалів, що вийшли друком впродовж 60 – 80-х рр. ХХ ст. [26].

Різноманітну інформацію, що стосується діяльності органів соціального страхування, містили періодичні видання, що виходили впродовж досліджуваного періоду. Залежно від статусу та відомчого підпорядкування, на шпальтах журналів, газет, бюлетенів оприлюднювалися офіційні документи, дані статистики, аналітично-інформаційні матеріали. Цілком зрозуміло, що частина поміщених в них аналітичних матеріалів, пройшовши радянську цензуру, через своє ідеологічне спрямування потребує критичного переосмислення дослідниками. У той же час звіти та відомості про роботу місцевих органів соціального страхування, що надходили з місць, містили оцінку ефективності діяльності страхових органів з боку самих застрахованих.

Центральним фаховим періодичним виданням вказаного періоду був журнал «Вопросы страхования». Заснований більшовицькою фракцією ІV Державної думи як центральний страховий орган журнал виходив друком у 1913-1914 та 1917-1918 рр. Із відродженням соціального страхування в період

НЕПУ «Вопросы страхования», як щотижневий офіційний орган Центрального управління соціального страхування в Москві, висвітлював питання, пов'язані з діяльністю органів соціального страхування у союзних республіках впродовж 1922-1937 рр. і надсилався в порядку обов'язкової підписки у всі республіканські підрозділи соціального страхування. За структурою журнал складався із декількох рубрик, вивчення яких є важливим для комплексного історичного дослідження проблеми. Так, кожен номер видання обов'язково містив офіційний відділ, в якому публікувалися всі загальносоюзні та найважливіші республіканські нормативні акти, за допомогою яких здійснювалося правове регулювання діяльності органів соціального страхування, та обіжники Центрального управління соціального страхування, що визначали завдання для страхових органів на місцях. Окремий розділ присвячувався практиці соціального страхування в союзних республіках, в тому числі і в Україні, через діяльність постійних кореспондентів при кожній окружній страховій касі. У рубриці «За рубежом» подавалися матеріали про функціонування системи соціального страхування в передових країнах Європи та Америки, що можуть бути використані дослідниками для порівняльного аналізу. В кінці кожного номера подавалася бібліографія джерел і літератури із соціального страхування.

Матеріали директивного характеру (постанови, інструкції, обіжники) та відомості про роботу страхових органів у складі Наркомату соціального забезпечення УСРР у 1922 р. містив «Вестник социального обеспечения», що виходив у 1921-1931 рр., в тому числі протягом 1925-1929 рр. українською мовою. Подана в ньому інформація, яка відображала початковий період діяльності страхових органів в Україні, є надзвичайно важливою, оскільки в матеріалах Центральних державних архівів цей період представлений досить фрагментарно. Друкований орган НКП УСРР «Питання праці на Україні», що виходив один раз на два тижні у 1928-1931 рр. українською та російською мовами, публікував переважно статті про роботу страхових кас з забезпечення робітників найбільших промислових підприємств допомогами та пенсіями.

«Вісті Всеукраїнської ради професійних спілок», як офіційне видання наркомату праці та професійних спілок, що виходило впродовж досліджуваного періоду (1921-1935 рр.) також під назвами «Вестник народного комиссариата труда на Украине», «Бюллетень управления уполномоченного Наркомтруда РСФСР при Совнаркоме УССР», «Известия управления уполномоченного Наркомтруда РСФСР при Совнаркоме УССР», «Вісті народного комісаріату праці УСРР (1926-1938 рр.)» включали в себе поточне законодавство та відомчі розпорядження радянських і партійних органів з керівництва соціальним страхуванням. «Вестник профдвижения Украины», як орган ВУРПС та ВУЦВК УСРР, що виходив у 1922-1929 рр. містив спеціальний відділ для висвітлення питань соцстраху в Україні. Окремі матеріали, що стосувалися сфери соціального страхування можна зустріти і в інших виданнях загальносоюзного характеру: «Вопросы труда», «Вестник труда», «Гигиена труда» тощо. Певні прогалини нормативного характеру, особливо 1930-х рр., можна відтворити через використання поточних відомчих бюлетенів ВЦРПС, НКОЗ УСРР, ГУСС та газет «Известия ЦИК СССР», «Известия НКТ СССР».

Таким чином, опубліковані джерела 1920 – 30-х рр., маючи різний ступінь достовірності та репрезентативності, відіграли важливу роль у створенні цілісної характеристики діяльності органів соціального страхування та визначенні їх місця і ролі у системі соціального захисту населення.

#### ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Сборник постановлений и распоряжений по социальному страхованию. – Харьков: Уполнаркомтруд РСФСР при СНК УССР, 1923. – 332 с.
2. Сборник действующего законодательства по социальному страхованию на Украине. Под общей редакцией И.И. Фреймана. – Харьков: «Вопросы труда», 1926. – 499 с.
3. Фрейман І.І. Збірка правил про забезпечення застрахованих порядком соціального страхування. – Харків: Питання праці, 1929. – 270 с.
4. 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. – 774 с.
5. Збірка постанов по державному соціальному страхуванню. – К.: Радянська торгівля, 1937. – 30 с.
6. Государственное социальное страхование в СССР. Сборник официальных материалов. - М.: Профиздат, 1954. – 319с; Сборник важнейших постановлений и ведомственных распоряжений по социальному страхованию. – М.: Госфиниздат, 1940. – 348 с.
7. Действующее законодательство об обеспечении в порядке социального страхования по инвалидности, по случаю потери кормильца, по старости и за выслугу лет. На 1 января 1930 г. – М.: Гострудиздат., - 1930. - 280 с.; Действующее законодательство по обеспечению в порядке социального страхования по безработице. - М.: Гострудиздат.,- 1930. - 111 с.; Действующие законы об обеспечении в порядке социального страхования по временной нетрудоспособности. - М.: Гострудиздат., - 1930.- 102 с.; Збірка правил про забезпечення учасників страхас допомогою з причин тимчасової непрацездатності, пенсією та додатковими видами (на народжених, на годування дитини та на поховання. – Х., 1934. – 56 с та ін.

8. Эрдели Б.В. Законодательство о труде в зарубежных странах. Выпуск 3. Социальное страхование. Сравнительный обзор иностранного и советского законодательства. – М.: Вопросы труда, 1927. – 45 с.
9. Финансовый отчет и анализ финансового положения социального страхования на Украине за 1-ю половину 1923/24 г. – Харьков: Издание Главного управления социального страхования НКТ УССР, 1924. – 92 с.
10. Социальное страхование в 1924-1925 гг. Материалы к страховой компании. – М.: Вопросы труда, 1925. – 118 с.
11. Социальное страхование на Украине в 1925-1926 гг. – Харьков: Изд. НКТ УССР, 1927. – 123 с.
12. Соціальне страхування на Україні у 1926-1927 рр. (Статистичні та фінансові матеріали. – Харків, 1928. – 144 с.
13. Соціальне страхування на Україні у 1927-1928 рр. (Статистичні та фінансові матеріали. – Харків, 1929. – 131 с.
14. Бюджет государственного страхования на 1938 год. – М.: Профиздат, 1938. – 54 с; Бюджет державного соціального страхування на 1935 рік. – Харків: Український робітник, 1935. – 56 с.
15. Материалы по статистике социального страхования на Украине. Под ред. проф. Э.М. Кагана. Вып. I. – Харьков: Издание Главного управления социального страхования на Украине, 1927. – 148 с; Материалы по статистике социального страхования на Украине. Под ред. И.И. Фреймана и проф. Э.М. Кагана. Вып. II. – Харьков: Издательство «Вопросы труда», 1927. – 205 с.
16. Статистические материалы по труду и социальному страхованию за 1925-1926 год. Под ред. Л.Я. Минца и И.Ф. Энгеля. – М.: Вопросы труда, 1927. – 88 с; Статистические материалы по труду и социальному страхованию за 1926-1927 год. Под ред. Л.Я. Минца и И.Ф. Энгеля. – М.: Вопросы труда, 1927. – 48 с.
17. Резолюції прийняті на 1-й окружній страховій конференції Сумської округи 17-20 грудня 1925 року. – Суми: Окрстрахкаса, 1926. – 19 с.; Краткий отчет 2-й Киевской окружной страховой конференции 13-17 января 1926 г. – К.: Окрстрахкаса, 1926. – 92 с.; Звіт Сумської окружної каси соціального страхування з 1 жовтня 1925 по 1 жовтня 1926 р. – Суми: Окрстрахкаса, 1927. – 24 с.; Годовой отчет о работе Харьковской окружной страховой кассы социального страхования за время с 1 октября 1926 по 1 октября 1927 г. – Харьков: Окрстрахкаса, 1928. – 24 с.; Отчет о работе комитета Днепропетровской окружной кассы социального страхования за 1927/28 операционный год. – Днепропетровск: Окрстрахкаса, 1928. – 50 с.; Резолюції V-ї Вінницької окружної страхової конференції 10-13 січня 1926 р. – Вінниця: Окрстрахкаса 1926. – 16 с.; Отчет 1-й Луганской окружной межсоюзной конференции 10-14 января 1926 г. – Луганск: Окрстрахкаса, 1926. – 90 с.
18. Україна: Статистичний довідник. — Х.: ЦСУ, 1925. — 516 с; Україна: Статистичний щорічник. — Х.: ЦСУ УСРР, 1926. — 407 с.; Україна: Статистичний щорічник на 1928 р. — Х.: ЦСУ, 1928. — 387 с.; Україна: Статистичний щорічник на 1929 р. — Х.: ЦСУ, 1929. — 399 с.
19. Важка промисловість УСРР: Підсумки промисловості за перші 5 місяців 1932 р. та виконання п'ятирічки. – Харків: ОНТВ України, 1932. – 80 с; Праця в промислових закладах України в 1926 році: Статистика праці № 127. — Х.: ЦСУ УСРР, 1928. — 214 с.
20. Праця в п'ятирічному плані розвитку народного господарства УСРР: 1928/29 – 1932/33 рр. – Харків: Питання праці, 1929. – 144 с; Стан праці в першому півріччі 1924/25 р. – Харків: ЦСУ УСРР, 1925. – 85 с.; Праця в УРСР. (Статистичний довідник). – К.: Державне видавництво народного господарства, 1937. – 302 с.
21. Медико-санітарна справа в містах України на 1 жовтня 1924 р. – Харків: ЦСУ УСРР, 1925. – 94 с.
22. ВКП(б) и профсоюзы о социальном страховании: Сб. документов / Под общ. Ред. Д. Антошкина. – М.: Профиздат, 1934. – 182 с.; Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков) о социальном страховании. Сборник документов. Подготовили к изданию А. Таубер и И. Ахматовский. – М.: Профиздат, 1940. – 112 с.; Директивы ВКП(б) по хозяйственным вопросам. – М.: Профиздат, 1931. – 628 с.
23. Девятый съезд Коммунистической партии (большевиков) Украины. 6—12 декабря 1925 г.: Стенографический отчет. — Х.: Пролетарий, 1926. — 395 с.; Десятий з'їзд Комуністичної партії (більшовиків) України. 20—19 листопада 1927 р.: Стенографічний звіт. — Х.: Держвидав України, 1928. — 619 с.
24. Седьмой Всеукраинский съезд Советов. 10—14 декабря 1922 г.: Стенографический отчет. — Х.: Изд-во Управления делами ВУЦИК, 1922. — 95 с.; XI Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів: Стенографічний звіт. — Х.: Вид-во Оргвідділу ВУЦВК, 1929. — 769 с.; XII Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. 25 лютого — 4 березня 1931 р.: Стенографічний звіт. — Х.: Вид-во Оргвідділу ВУЦВК, 1931. — 466 с.
25. Второй съезд профсоюзов Украины 3—8 ноября 1924 г.: Стенографический отчет. — Х.: Изд-во ВУСПС, 1924. — 232 с.; Резолюції IV пленуму профспілок 3—5 липня 1933 р. — Х.: Український робітник, 1933. — 34 с.; IV-й Всеукраїнський з'їзд профспілок 1—8 грудня 1928 р.: Стенографічний звіт. — Б. м., Укр. робітник, б. р. — 448 с.
26. Промышленность и рабочий класс Украинской ССР в период восстановления народного хозяйства (1921 - 1925 гг.). Сборник документов и материалов. – К.: Политиздат Украины, 1964. – 593 с.; Промышленность и рабочий класс Украинской ССР в период построения фундамента социалистической экономики (1926 – 1932 гг.). Сборник документов и материалов. – К.: Политиздат Украины, 1966. – 594 с.; Промышленность и рабочий класс Украинской ССР. 1933 – 1941 рр. Сборник документов и материалов. Ч. 1. – К.: Наукова



думка, 1977. – 511 с.; Промышленность и рабочий класс Украинской ССР. 1933 – 1941 гг. Сборник документов и материалов. Ч. 2. – К.: Наукова думка, 1977. – 288 с.