

УДК 94(477)

Мельничук О.А. Організаційна структура органів соціального страхування в Україні у 20-х рр. XX ст. Стаття // Інтелігенція і влада. Громадсько-політичний науковий збірник. Серія: Історія. – Одеса: «Астропринт», 2007. – Вип. 9. – С. 141-152.

**О.А. Мельничук**

## **ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ОРГАНІВ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ У 20-Х РР. XX СТ.**

*В статтє освещается организационная структура органов социального страхования в Украине в 1920-х годах. Автор раскрывает правовой статус страховых органов, определяет их место в системе органов власти.*

Organizing structure organ social insurance is illuminated in article in Ukraine in 1920-th year. The Author reveals the legal status insurance organ, defines their place in system organ of power.

Втілення в життя принципів нової економічної політики, наявність приватної промисловості та перехід державних підприємств на господарський розрахунок поставили перед радянською владою нові завдання в галузі соціального забезпечення. Обмежені обсяги державного бюджету та збільшення кількості осіб, що потребували соціальної допомоги, не давали можливості радянській владі забезпечувати потребуючих старими соціалістичними методами. Саме тому, декретом РНК УСРР від 10 грудня 1921 р. в Україні запроваджувалося соціальне страхування, яке ставало провідною організаційно-правовою формою соціального захисту населення.

Соціальне страхування в Україні 1920-х рр. не було предметом спеціального дослідження, за винятком окремих фрагментів у загальних працях чи дослідженнях із соціального забезпечення [1]. Окремі матеріали, що стосуються функцій страхових органів можна знайти у систематизованих збірках нормативних актів того періоду [2]. Фактичні дані про стан страхової мережі подають матеріали статистики [3]. Про становище страхових органів на місцях розповідають матеріали періодичної преси [4]

У своїй статті автор поставив за мету, через аналіз нормативних ак-

тів, загальної та спеціальної літератури розкрити організаційну структуру органів соціального страхування в Україні у 20-х рр. ХХ ст.

З самого початку варто зазначити, що система страхових органів у 20-х рр. ХХ ст. не була єдиною і постійною. На її розвиток впливали як економічні та політичні чинники, так і експерименти більшовиків у сфері соціального забезпечення.

З моменту запровадження безпосереднє керівництво соціальним страхуванням здійснювало управління соціального страхування при Народному комісаріаті соціального забезпечення (Наркомсоцзабез, НКСЗ). Такі управління були створені в РСФРР та УСРР. З утворенням Радянського Союзу загальне керівництво покладалося на Центральне управління соціального страхування (ЦУСС), в Україні та інших союзних республіках – Головні управління соціального страхування (ГУСС, Головсоцстрах). З цього часу страхове законодавство стало обов'язковим не лише для Росії та України, але й для інших союзних республік [5].

Головсоцстрах УСРР керував роботою страхових кас, контролював виконання ними законоположень та розпоряджень вищестоящих органів, обліковував результати роботи страхових органів України. Очолював управління начальник, а в разі відсутності - його заступник. Відповідно до здійснюваних функцій апарат ГУСС складався із відділів: загального, інструктурсько-операційного, фондового і статистики. Крім того, при Головсоцстрахові існувала центральна пенсійна комісія у складі представників Всеукраїнської ради професійних спілок (ВУРПС), НКЗ та Головсоцстраху. Діяльність ГУСС ревізувалася центральним управлінням соціального страхування та органами робітничо-селянської інспекції (РСІ) [6].

Суперечка стосовно підпорядкування організаційних структур соціального страхування, яка тривала майже протягом всього 1922 р., знайшла своє вирішення в резолюції V Всеросійського з'їзду професійних спілок. В ній зазначалося, що оскільки соціальне страхування тісно пов'язане із охроною праці, виходячи із практичних міркувань, керівництво та контроль

за соціальним страхуванням слід передати до Народного комісаріату праці (НКП) [7].

За постановою ВУЦВК від 15 січня 1923 р. всі функції з соціального страхування в Україні переходили від Наркомсоцзабезу до Уповноваженого Народного комісаріату праці (УпНКП) [8]. Порядок передачі визначався Інструкцією НКСЗ, УпНКП та Південного бюро ВЦРПС від 24 січня 1923 р. В ній передбачалося, що фактична передача капіталів, співробітників, установ та майна мала бути проведена комісіями за участю представників НКП, НКСО, ВЦРПС та Держконтролю до 15 лютого 1923 р. З цього часу діяльність страхових органів все тісніше пов'язується з роботою професійних об'єднань [9].

З передачею управління соціального страхування у відання НКП розпочинається відхід системи соціального страхування від собезіівських принципів соціального забезпечення. Фактично постановою було покладено початок створення єдиної організаційної структури страхових органів. В основу її побудови закладалися такі принципи: виборність страхових органів професійними спілками та підзвітність їм; безпосередній зв'язок страхової роботи з іншими заходами з питань праці; зосередження керівництва роботою страхової каси в єдиному центрі; повна відсутність представників приватного капіталу в управлінні страховими органами. Із створенням централізованого управління державним соціальним страхуванням мали бути ліквідовані будь-які інші органи, причетні до справи соціального страхування, окрім органів охорони здоров'я, які надавали медичну допомогу за участю органів соціального страхування.

Так, обіжником ГУСС №17 від 13 квітня 1923 р. вказувалося на неприпустимість існування в повітових містах підвідділів та управлінь соціального страхування при наявності там страхових кас. Установи для інвалідів праці та безробітних переходили у підпорядкування Губсоцстраху і передавалися безпосередньо страхкасам. Ліквідація та передача функцій мала бути завершена до 1 травня 1923 р. [10]

До 15 лютого 1923 р. Головне управління соціального страхування існувало у складі НКСЗ, в подальшому залишалося частиною державного управління і зосереджувався виключно у НКП. Останній ніс всю відповідальність за справу соціального страхування [11].

Для встановлення більш тісного зв'язку в роботі відділів, а також для спільного обговорення планів роботи Головоцстраху, доповідей окремих кас, складних питань страхової практики – періодично скликалися наради відповідальних працівників ГУСС у центральному управлінні соціального страхування. Так за 1925-26 рік було проведено 24 таких наради, на 10 з них були присутні представники окремих страхових кас [12]. Принципові чи найбільш важливі питання практичного характеру виносилися Головоцстрахом на вирішення колегії Наркомату праці. Колегія НКП затверджувала також плани роботи Головоцстраху та заслуховувала доповіді про їх виконання.

Центральне управління соціального страхування для координації страхової роботи в межах СРСР скликало всесоюзні наради страхових кас. Перша така нарада відбулася у жовтні 1923 р. На ній було звернуто увагу на необхідність поживлення роботи страхових кас. Прийнято рішення скликати надалі подібні наради з періодичністю 3 рази на рік. Визнано за доцільне створення союзної ради соціального страхування [13].

Для реалізації рішення було видано Постанову ЦВК та РНК СРСР від 6 лютого 1925 р., за якою для загального керівництва соціальним страхуванням та взаємодії страхових, господарських органів та професійних спілок створювалася Союзна рада соціального страхування (СРСС) при НКП СРСР [14]. Відповідно, з метою загального регулювання соціального страхування на території УСРР, постановою ВУЦВК та РНК УСРР від 2 грудня 1925 р. передбачалося створення при НКП Всеукраїнської ради соціального страхування (ВУРСС) [15]. Персональний склад Ради був затверджений РНК 25 лютого 1926 р. у складі 11 осіб, представників Народних Комісаріатів: праці, охорони здоров'я, шляхів сполучення, соціального

забезпечення, фінансів, вищої ради народного господарства та 5 представників ВУРПС. Перше засідання ради відбулося 23 березня 1926 р. Протягом першого року відбулося 10 засідань ВРСС [16].

Окрім розгляду клопотань Вищої ради народного господарства (ВРНГ), окремих господарських органів та інших організацій про поширення пільгового тарифу страхових внесків на окремі підприємства та установи, ВУРСС затверджувала плани та заслуховувала звіти Головносоцстраху та відділу робочої медицини (Рабмеду) НКЗ про роботу та фінансовий стан, встановлювала диференційовані тарифи відрахувань до всесоюзного та республіканського страхового фондів та затверджувала річні бюджети соціального страхування України, роз'яснювала діюче законодавство, розглядала скарги на дії ГУСС [17].

Друга Всесоюзна нарада начальників Головносоцстрахів, що відбулася 16 квітня 1926 р. розмежувала компетенції союзної та республіканських рад соціального страхування. Виключною компетенцією союзної ради було встановлення розміру (тарифу) страхових внесків та визначення норм страхового забезпечення. Республіканські ради тлумачили нормативні акти, давали загальні директиви, затверджували плани, розглядали скарги, проводили інструктування [18].

Запровадження інституту соціального страхування на місцях в Україні мало свої особливості. Затримка із втіленням в життя декрету була пов'язана із певною організаційною плутаниною. Справа в тім, що на відміну від інших республік в Україні вже існували страхові органи у вигляді особливих страхових рад при місцевих економічних нарадах.

Для активізації та керівництва страховою роботою за положенням НКСЗ від 1 серпня 1922 р. при губернських відділах соціального забезпечення (Губсоцзабезах), як виняток, при повітових відділах з дозволу ГУСС були створені Управління соціального страхування. Губернські управління соціального страхування (Губсоцстрахи) здійснювали загальне керівництво діяльністю повітових соцзабезів у сфері соціального страхування.

Управління поділялося на три відділи: організаційно-інспекторський, страхових фондів, операційний. Штати управління встановлювалися НКСЗ і утримувалися за рахунок Всеукраїнського запасного страхового фонду. Начальник управління був зобов'язаний звітувати про свою роботу перед завідувачем губернського відділу соціального забезпечення [19]. Таким чином на початковому етапі органи соціального страхування були лише структурною ланкою в системі соціального забезпечення.

Страховий апарат на місцях представляли районні та окружні страхові каси. У квітні 1922 р. у «Віснику соціального забезпечення» був надрукований «Нормальний статут районної каси соціального страхування». Відповідно до статутів районні каси отримували статус юридичної особи, а отже право набувати рухоме та нерухоме майно, вступати у зобов'язання, бути позивачем та відповідачем у суді. Кошти каси складалися із внесків підприємств, установ, організацій, доходів з майна і підприємств каси, допомог та пожертвувань, випадкових надходжень. Статут містив також: права та обов'язки учасників каси; порядок управління, звітності та ліквідації справ кас; діяльність ревізійних комісій [20].

До основних функцій страхових кас відносили: залучення до соціального страхування підприємств, установ, організацій; призначення і виплату допомог; управління установами для застрахованих; участь в роботі органів охорони праці; скликання нарад та конференцій [21].

Справами каси управляли районна страхова конференція та комітет. Конференція скликала раз на шість місяців (згодом 1 раз на рік) для виборів комітету та заслуховування і затвердження звіту про його діяльність [22]. Комітет обирався, як правило, у складі 5-10 осіб (у найбільших касах до 25 осіб), з яких визначали голову, його заступника та секретаря [23].

Оскільки управління транспортом мало свої особливості, паралельно із територіальними створювалися транспортні (залізничні та водні) страхові каси. Такі каси мали загальносоюзне підпорядкування. За обіжником ГУСС №107 від 7 вересня 1922 р. окрім найманих працівників підприємств

залізничного і водного транспорту до транспортних кас належали також підприємства, що знаходилися поблизу і не мали зв'язку із повітовими та районними касами. Застраховані таких кас мали право на всі види допомог та пенсій [24]. Обіжником НКП СРСР від 15 листопада 1926 р. визначалися взаємовідносини між територіальними та транспортними касами. За місцезнаходженням каси могли замінювати одна іншу із виплати пенсій та додаткових допомог. Територіальні і транспортні страхові каси встановлювали взаємне представництво на засіданнях, нарадах та конференціях, здійснювали спільний лікарський контроль та наради ревізійних комісій [25].

Особливе місце в роботі страхового апарату кас займали комісії. Кожна каса, в залежності від масштабу своєї роботи, мала ту чи іншу кількість постійних чи тимчасових комісій. Найважливіші з них: з призначення пенсій, встановлення страхового стажу, призначення допомоги з безробіття, із страхової пропаганди. Всі комісії склалися із представників страхкаси та окремих професійних спілок. Основним завданням комісій був розгляд документів про призначення допомоги та пенсій [26].

Ревізія діяльності страхових кас покладалася на ревізійні комісії, створені відповідно до інструкції НКП СРСР від 25 березня 1925 р. №87/618. Такі комісії обиралися одночасно із комітетом кас на міжсоюзних конференціях у складі від 3 до 5 осіб. Видатки на оплату їх роботи здійснювалися за рахунок організаційних коштів страхових кас.

Основне завдання ревізійних комісій полягало у здійсненні контролю та спостереження за фінансовою, операційною, господарською чи організаційною діяльністю страхових кас. Зокрема, перевірки підлягали: страхові кошти та майно страхкаси; рахунки та документація; стан установ, що підпорядковувалися касі (інвалідні будинки, їдальні для безробітних тощо); діяльність кас по здійсненню страхового просвітництва; робота кас по стягненню страхових внесків та боротьби із заборгованістю. Ревізійна діяльність комісій здійснювалася шляхом періодичних ( 1 раз в місяць) та незапланованих перевірок. Інструкцією НКП був детально виписаний порядок

здійснення періодичних ревізій [27].

Для проведення соціального страхування в місцевостях, віддалених від страхових кас і з кількістю застрахованих недостатньою для їх створення, за постановою НКП СРСР від 23 серпня 1923 р. №43/75 засновувалися страхові пункти та посади уповноважених страхових кас (27 березня 1923 р. Головносоцстрахом УСРР були розроблені відповідні положення). Нові структури засновувалися Головносоцстрахами НКП союзних республік і губернськими управліннями соціального страхування в порядку районування страхових кас, а також страховими касами самостійно [28].

Страхові пункти засновувалися в районах чи окремих підприємствах з кількістю застрахованих більше 500 осіб (для транспортних – 200 осіб), посади уповноважених – з чисельністю від 50 до 500 застрахованих. Утворення вищевказаних органів вважалося доцільним при знаходженні підприємств чи господарств не ближче ніж на 5 верств від страхової каси.

Страховий пункт не вважався самостійною страховою одиницею, а тільки частиною страхової каси. Він виконував, головним чином, роботу з технічної передачі допомоги, призначеної комітетом страхкаси, застрахованим, що проживали в районі даного страхового пункту. Очолював роботу каси завідувач. Страховий пункт не мав своїх коштів, тому завідувач був зобов'язаний звітувати перед страхкасою про їх використання [29].

Для встановлення найтіснішого зв'язку страхових органів з низовими профосередками і масою застрахованих та залучення останніх в практичну роботу по соціальному страхуванню, нарада відповідальних працівників Цусстраху, що відбулася 9 листопада 1926 р. визнала за доцільне організувати на місцях інститут страхових делегатів. Делегати виділялися комісіями з охорони праці при фабзавкомах у розрахунку до кількості працюючих ( на 1 000 працюючих – 1 делегат, але не більше 3 на підприємство). На делегатів покладалися завдання: організації робітничого контролю, роз'яснення правил із соціального страхування, спостереження за сплатою підприємством внесків. Робота виконувалася на громадських засадах. Че-



рез кожні 3 місяці скликалися делегатські конференції, на яких заслуховувалися звіти комітетів кас та ревізійних комісій [30].

Намагання зменшити організаційні витрати страхового апарату змушували владу шукати шляхи його оптимізації. Ще в середині 1926 р. ГУСС розіслав на місця об'їзник, в якому пропонував приступити до розробки заходів по раціоналізації страхового апарату. Ця робота мала проводитися у двох напрямках: скорочення форм діловодства і звітності та раціональний розподіл роботи всередині кас між окремими працівниками [31].

Після обстеження групою НК РСІ УСРР діяльності Головоцстраху України було висловлено клопотання перед союзними органами про підпорядкування НКП транспортних кас в організаційному, оперативному та фінансовому відношеннях. Ліквідації підлягав інститут уповноваженого Центральної транспортної страхової секції. Одночасно Головоцстраху було доручено вивчити питання про можливість об'єднання територіальних та транспортних кас, в першу чергу їх страхпунктів [32]. У пресі того часу з'являються статті, в яких автори висловлюються проти паралельного існування територіальних та транспортних кас [33].

У січні 1928 р. до Одеси прибула робоча група НК РСІ СРСР на чолі із Н. Мальцевим. Метою поїздки було вивчення недоліків у роботі страхових органів на місцях, пошук нових форм роботи страхкас, які б покращили обслуговування застрахованих та призвели до спрощення організаційної структури страхового апарату [34].

В результаті проведення курсу на спрощення та уточнення страхового законодавства 21 червня 1928 р. СРСС затвердила «Зразкове положення про місцеві органи соціального страхування». Це був перший комплексний нормативний акт, що визначав організаційну структуру та правовий статус страхових органів на місцях. Положення значно розширило права місцевих органів, надавши їм можливість самостійно тарифікувати підприємства, стягувати страхові внески, застосовувати примусовий порядок стягнень, призначати пенсії та організувати профілактичні установи. В умовах

проведення районування СРСР та запровадження страхування батрацтва посилення місцевого страхового апарату видавалося досить доречним [35].

VIII Всесоюзний з'їзд профспілок визнав за доцільне подальшу раціоналізацію страхової роботи. Для ширшого залучення громадськості до контролю над апаратом застрахованих пропонувалося активізувати діяльність страхових делегатів. При цьому більш точно мали бути визначені їх функції, обов'язки та порядок обрання. Для зменшення організаційних витрат та усунення паралельності в роботі ставилося завдання об'єднати транспортні та територіальні каси. Серйозна увага мала приділятися підбору працівників страхових кас із залученням жінок до керівної страхової роботи. З метою об'єднання та спрощення страхового законодавства рекомендувалося підготувати єдиний страховий кодекс. Проект такого кодексу був опублікований у грудні 1929 р. у журналі «Вопросы страхования» для обговорення [36]. Найголовнішим завданням, яке стояло перед авторами кодексу було «виправлення класової лінії» та законодавче позбавлення соціального захисту «антирадянських елементів» [37].

Отже, соціальне страхування в 1920-х рр. здійснювалося за допомогою широко розгалуженої страхової мережі. Функції страхових органів визначалися як республіканським так і загальносоюзним законодавством. Із згортанням НЕПу страховий апарат значно скорочується і підлягає більш жорсткому контролю з боку партійних та профспілкових органів. У подальших дослідженнях в даному напрямку слід звернути увагу на чисельність, соціальний, національний та партійний склад страхових органів.

#### *Джерела та література*

1. Надточій Б. Соціальне страхування у контексті історії // Соціальний захист. – 2003. - №3.; Шарпаций В.Г. Функціонування системи соціального забезпечення в УСРР 1921 – першої половини 1930-х років. – К., 2005.
2. Сборник постановлений и распоряжений по социальному страхованию. – Харьков, 1923; 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; Сборник действующего законодательства по социальному страхованию на Украине. Под общей редакцией И.И. Фреймана. – Харьков, 1926.

3. Социальное страхование в 1924-1925 гг. Материалы к страховой компании. – М., 1925; Социальное страхование на Украине в 1925-1926 гг. – Харьков, 1927; Соціальне страхування на Україні у 1926-1927 рр. (Статистичні та фінансові матеріали. – Харків, 1928;

4. Вопросы страхования. – 1922-1930 рр., Питання праці в Україні. – 1928-1930 рр.

5. Вопросы страхования. – 1929. - №50. – С.3.

6. ЗУ УСРР. – 1922. – №4. – Ст.59.

7. Сборник постановлений и распоряжений по социальному страхованию. – Харьков, 1923. – С. 121.

8. Вопросы страхования. – 1922. – №1. – С.10.

9. ЗУ УСРР. – 1923. – №4. – Ст.53.

10. Файнгольд Б. Переход социального страхования в Наркомтруд // Вопросы страхования. – 1923. – №4. – С.5.

11. Сборник постановлений и распоряжений по социальному страхованию. – Харьков, 1923. – С. 170-171.

12. Социальное страхование на Украине в 1925-1926 гг. – Харьков: Изд. НКТ УССР, 1927. – С. 2.

13. Вопросы страхования. – 1924. - №11. – С.3.

14. Вопросы страхования. – 1923. - №49-50. – С.3.

15. Известия ЦИК СССР. – 1925. – 13 лютого (№36).

16. ЗУ УСРР. – 1925. - №100. – Ст.542.

17. Социальное страхование на Украине в 1925-1926 гг. – Харьков: Изд. НКТ УССР, 1927. – С. 1.
18. Сборник действующего законодательства по социальному страхованию на Украине. Под общей редакцией И.И. Фреймана. – Харьков: «Вопросы труда», 1926. – С. 4-5.
19. Вопросы страхования. – 1926. – №6. – С.2.
20. Сборник постановлений и распоряжений по социальному страхованию. – Харьков, 1923. – С.95.
21. Вестник социального обеспечения. – 1922. - №4.
22. Минц М. Комитеты страховых касс и их работа. Изд. 2-е. – М.: Вопросы труда, 1927. – С.8.
23. Милютин Б. Три года советского социального страхования. – М.: Вопросы труда, 1926. – С. 11.
24. Вестник социального обеспечения. – 1922. - №4.
25. Сборник постановлений и распоряжений по социальному страхованию. – Харьков, 1923. – С. 99.
26. Вопросы страхования. – 1926. – №48. – С.28.
27. Файнгольд Б. М. Как строятся органы социального страхования. – М.: Вопросы труда. – С.28.
28. Минц М. Комитеты страховых касс и их работа. Изд. 2-е. – М.: Вопросы труда, 1927. – С.91.
29. Вопросы страхования. – 1923. – №34. – С.29.
30. Сборник постановлений и распоряжений по социальному страхованию. – Харьков, 1923. – С. 167.
31. Соболев В. Положение о страховых делегатах // Вопросы страхования. – 1926. – №50. – С. 24.
32. Вопросы страхования. – 1926. - №29. – С.29.
33. Александров С. Реорганизация Главсоцстраха Украины // Вопросы страхования. – 1927. - №40. – С.4.

34. Нужны ли транспортные кассы? Слияние транспортных касс с территориальными на повестке дня // Вопросы страхования. – 1928. - №11. – С.5-8.
35. Мальцев Н. Обслуживание застрахованных должно быть улучшено и упрощено // Вопросы страхования. – 1928. - №8. – С.2-3.
36. Вопросы страхования. – 1928. - №32. – С.3.
37. Вопросы страхования. – 1929. - №2. – С.6-9.
38. Вопросы страхования. – 1929. - №50. – С.3.