

УДК 94(477):368 «1919/1929»

Мельничук О.А. Організація соціального захисту населення УСРР у період НЕПу: відступ від доктринальних принципів чи пристосування до нових умов? // Література та культура Полісся. Вип.61. – Ніжин: Вид-во НДУ ім. М. Гоголя, 2011. – С.129-138.

О.А. Мельничук

**Організація соціального захисту населення УСРР у період НЕПу:
відступ від доктринальних принципів чи пристосування до нових умов?**

В статті розкриваються передумови та причини запровадження соціального страхування як однієї із організаційно-правових форм соціального захисту населення в період НЕПу, визначається його місце у комуністичній доктрині суспільного розвитку.

Ключові слова: військовий комунізм, нова економічна політика, соціальний захист, соціальне страхування.

Мельничук О.А. Организация социальной защиты населения УССР в период НЕПа: отступление от доктринальных принципов или приспособление к новым условиям?

В статье раскрываются предпосылки и причины введения социального страхования как одной из организационно-правовых форм социальной защиты населения в период НЕПа, определяется его место в коммунистической доктрине общественного развития.

Ключевые слова: военный коммунизм, новая экономическая политика, социальная защита, социальное страхование.

Melnychuk O.A. The Organization of social protection of the population USSR in period NEP: departure from doctrine principle or adjustment to new conditions?

The premises open in article and reasons of the entering the social insurance as one of organizing-legal forms of social protection of the population at period NEP, is defined his(its) place in communist to doctrine of the public development.

Key words: military communism, new economic policy, social protection, social insurance.

В період військового комунізму провідною організаційно-правовою формою соціального захисту населення було соціальне забезпечення. У програмі РКП(б), прийнятій VIII з'їздом партії (22 березня 1919 р.), проголошувалося про прагнення проведення в законодавчому порядку «повного соціального забезпечення всіх трудящих, що не експлуатують чужої праці, від всіх видів втрати працездатності і – вперше в світі – від безробіття за рахунок наймачів і держави при повному самоврядуванні забезпечуваних і при широкій участі професійних спілок» [8, с.91].

Таке рішення обґрунтовувалося сукупністю економічних умов періоду

військового комунізму. Націоналізація промисловості в місті і система продрозкладки на селі передавали у розпорядження держави весь валовий продукт. На місце приватного підприємця приходила держава. Система загальної трудової повинності зобов'язувала всіх трудитися на благо держави, яка, у разі крайньої потреби, забезпечувала соціальною допомогою. В нових умовах змінювалася і організаційна структура: замість самодіяльних страхових організацій створювався державний апарат соціального забезпечення. Принцип повного самоврядування застрахованих у своїх організаціях як політичної зброї проти колишніх підприємців і фабричної медицини втрачав свій зміст. Відповідно до нового комуністичного розуміння забезпечення держава на власний розсуд визначала коло осіб, які мали право на захист [18, с.60].

Знецінення грошей і нестача продовольства порушували питання про натуралізацію соціальної допомоги. В період військового комунізму грошову винагороду замінюють продовольчими пайками, а в області соціального захисту грошові пенсії і допомоги – натуральним забезпеченням. Критикуючи буржуазний принцип забезпечення залежно від розміру заробітної плати, більшовики декларували шлях зрівняльного забезпечення. На їх думку, соціальне забезпечення періоду військового комунізму мало стати прототипом того забезпечення непрацевдатних за потребами, яке пануватиме в комуністичному суспільстві. Суттєва різниця визначалася тим, що «замість достатків епохи комунізму панувала убогість комунізму військового» [12, с.241].

Однак, вимушений перехід до НЕПу, що супроводжувався частковою децентралізацією промисловості через розвиток її приватної сфери і торгівлі, переходом державних підприємств на госпрозрахунок, відмовою від загальної трудової повинності та збільшенням кількості осіб, що потребували соціальної допомоги змусили радянську владу шукати нові форми соціального захисту населення.

Метою цієї статті є розкриття передумов та причин запровадження соціального страхування як однієї із організаційно-правових форм соціального захи-

сту населення в період НЕПу та визначення його місця у більшовицькій доктрині суспільного розвитку.

В радянській історіографії проблема функціонування соціального страхування в період НЕПу не отримала належного висвітлення. Зосереджуючись повністю на обґрунтуванні тези про покращення матеріального добробуту робітничого класу, дослідники не ставили своїм завданням розкриття функціональних ознак системи соцстраху, характеристику діяльності її органів. Виняток складає брошура Є.І. Родіонової [16], в якій подано нариси з історії соціального страхування в СРСР. Оскільки вказане видання готувалося як навчальний посібник для лікарів, основна увага акцентувалася на медичному страхуванні. Інший вид – страхування безробіття вивчався Л.С. Рогачевською [15] в контексті заходів щодо боротьби із безробіттям в СРСР 1917-1930-х рр.

Розрив із тоталітарним минулим і становлення незалежної української держави відкрили перед дослідниками нові можливості для вивчення її історії в радянські часи. В цей час з'являються праці, в яких науковці неупереджено, з нових концептуальних позицій намагаються розглядати актуальні проблеми соціальної історії. Так, у роботі В.Г. Шарпатога [24] детально простежується участь наркомату соціального забезпечення УСРР у формуванні системи соцстраху, розкривається її організаційна структура в установчий період. Місце інституту соціального у повсякденному житті українських робітників в умовах НЕПу висвітлено в статті О.М. Мовчан [14]. Комплексне дослідження діяльності органів соціального страхування в радянській Україні проведене автором статті. У монографії [13], що вийшла друком у 2009 р. висвітлюються процеси зародження, становлення та функціонування радянської системи соціального страхування як організаційно-правової форми соціального захисту робітників і службовців.

Початок соціальному страхуванню на території України було покладено декретом РНК УСРР від 10 грудня 1921 р. Перед цим питання обговорювалося на VI конференції КП(б)У. Виступаючи з доповіддю про звіт уряду, Х. Раков-

ський акцентував увагу на поглибленні соціальної нерівності в умовах непу та необхідності більш серйозного підходу до соціального захисту трудящих. «Пережитий нами період зрівняльного комунізму створював, вичерпуючи ресурси, загальну убогість. Але в розподілі він запроваджував принцип, який був прийнятним для мас – принцип зрівнялівки. Неп створює та посилює соціальну нерівність... Питання про всі види страхування повинно і вже встало перед нами не в тій формі, абстрактній чи ілюзорно пустій, в якій воно раніше існувало, коли собез, позбавлений засобів, давав смішні пайки з декількох тисяч карбованців на місяць. Ні, воно постало перед нами як конкретне питання» [21, арк.13]. Х. Раковський повідомив делегатів про розроблений комісією ЦК РКП(б) декрет про соціальне страхування, який має бути запроваджений в Україні [21, арк.14]. У резолюції конференції підтверджувалася необхідність запровадження страхування робітників від нещасних випадків та професійних хвороб [9, с.186].

Більш предметно питання про соціальне страхування розглядалося на засіданні Політбюро ЦК КП(б)У від 12 травня 1922 р., на якому з доповіддю виступив нарком соціального забезпечення І. Корнеєв. Було прийнято рішення про запровадження в Україні всіх страхових декретів, прийнятих у РСФРР [23, арк.82 зв.]. Рішення Політбюро було схвалено на травневому (22-24 травня 1922 р.) Пленумі ЦК КП(б)У [22, арк.72 зв.]. Для організаційного забезпечення запровадження соціального страхування на засіданні Політбюро 29 червня 1922 р. було створено спеціальну комісію у складі Х. Раковського, Д. Мануїльського, М. Скрипника, І. Корнеєва, які мали детально вивчити питання про соціальне страхування та доповісти на наступному засіданні 4 липня [23, арк.101]. Загалом протягом 1922р. питання про соціальне страхування в Україні 8 разів заслуховувалося на засіданнях Політбюро ЦК КП(б)У. При обговоренні всіх найважливіших питань остаточне рішення завжди залишалося за ЦК РКП(б).

Соціальне страхування, що запроваджувалося в період НЕПу, за змістом суттєво відрізнялося від того, що було проголошене з приходом більшовиків до влади. Тепер соціально-страхове законодавство мало особливості, запозичені

від системи соціального забезпечення. Забезпечення вже не залежало від факту страхування, сплати внесків, а обумовлювалося ступенем потреби в забезпеченні та класовим принципом. У радянському соціальному страхуванні періоду НЕПу для отримання забезпечення недостатньо було факту належності до застрахованих, потрібно було довести також відсутність доходів від господарства та промислу. З іншого боку, несплата страхових внесків підприємцями не позбавляла працюючих за наймом передбачених законом видів забезпечення. Сплата внесків покладалася на підприємства та установи, при цьому для приватного сектору встановлювалися підвищені їх розміри [18, с.63].

Роз'яснюючи важливість класового підходу в соціальному страхуванні, ЦК КП(б)У в одному з директивних листів, визначаючи основну відмінність соціального страхування від соціального забезпечення, зазначав: «У соціальному страхуванні більш яскраво виражений класовий характер, воно поширюється лише на працюючих за договором особистого найму. Яскравою характеристикою такого договору є власна залежність від наймача» [20, арк.47]. Таким чином намагання зберегти пролетаріат як свою соціальну опору в ринкових умовах через посилення класових протиріч було основним політичним завданням соціального страхування в умовах НЕПу.

Головним документом, який відображав лінію партії щодо соціального страхування в умовах НЕПу, були тези, затверджені ЦК РКП(б) 4 вересня 1922р. У них вказувалося на необхідність переходу до соціального страхування, як «необхідної умови відродження промисловості та залучення робітничих мас до боротьби з прогулами та фіктивними захворюваннями» [17, с.6].

Посилаючись на складне економічне становище в країні та акцентуючи увагу на забезпеченні в першу чергу робітників, від яких залежало відродження промисловості, керівництво РКП(б) проголошувало деякі обмеження в проведенні соціального страхування. Зокрема, влада відмовлялася від страхування старості та забезпечення інвалідності з низькою втратою працездатності. Окрім того, встановлювався високий робітничий стаж для страхування інвалідності та

безробітних з низькою кваліфікацією. В окремих випадках допускалося зниження допомог з тимчасової втрати працездатності. Усі обмеження визнавалися тимчасовими і мали бути скасовані з відродженням промисловості та покращенням господарського становища. Соціальне страхування при цьому визнавалося необхідною умовою оздоровлення промисловості, оскільки зацікавлювало широкі верстви працюючих у боротьбі за «соціалістичне ставлення до праці» [3, с.23]. Як виправдання, зазначалося, що радянське страхове законодавство на даній стадії дає робітникам відносно більше, ніж законодавство капіталістичних країн, царського та меншовицько-есерівського Тимчасового уряду. Для підтвердження проголошувалося звільнення застрахованих від сплати внесків, позбавлення підприємців права брати участь у страхових органах та об'єднання страховими органами всіх видів страхування [4, с.34].

Таким чином, у тезах РКП(б) було викладено основні принципи побудови та організації соціального страхування. Основний акцент робився на те, що в умовах диктатури пролетаріату страхування не може бути незалежним від органів пролетарської влади. Об'єднання соціального страхування в державних органах соцзабезу, на думку більшовиків, забезпечувало єдність керівництва всіма видами соціального страхування, гарантувало стабільне становище фондів страхування та максимальну економію їх витрат. Така економія досягалася встановленням єдиного запасного фонду з усіх видів страхування, скороченням організаційних витрат і недопущення подвійного забезпечення. Для безпосереднього запровадження в життя соціального страхування пропонувалося організувати страхові каси, підпорядковані НКСЗ та контрольовані профспілками, яким відводилася роль «організатора та ідейного керівника страхових організацій». На профспілки покладалося формування складу страхових органів шляхом виборів членів комітетів кас на загальносоюзних чи спеціально скликаних профспілками конференціях. Між страховими органами і органами охорони здоров'я мала бути встановлена тісна співпраця шляхом активної участі страхових органів у розробці та реалізації плану організації медичної допомоги за-

страхованим та обслуговуванні застрахованих лікувальними установами. Робота страхових кас та страхових управлінь із тарифікації підприємств мала проводитися спільно з органами охорони праці, що сприяло зменшенню витрат на страхування [4, с.35].

Викладені в тезах РКП(б) основні положення з організації соціального страхування визначали його місце у загальній системі державних та профспілкових органів. Запорука успіху соціального страхування вбачалася в рішучій протидії ідеї незалежності страхових органів від органів пролетарської диктатури, яку проповідували меншовики, свідомій участі робітників у роботі страхових кас. Обіжником ЦК РКП(б) «Про кампанію соціального страхування» від 3 вересня 1922 р. перед місцевими партійними організаціями ставилися завдання з залучення робітничих мас в роботу по соціальному страхуванню. З цією метою пропонувалося розпочати широку агітаційну кампанію по ознайомленню робітничих мас із змістом радянського соціального страхування, проводячи порівняльний аналіз із законодавством європейських країн, царської Росії та тимчасового уряду. Для розгортання пропаганди пропонувалося висвітлення в періодичній пресі найбільш актуальних питань соціального страхування: принципів виборів у страхові каси; зв'язків кас із профспілками та органами соцзабезу. Обіжник містив вказівку про введення в радпартшколах курсу соціального страхування. Питання соціального страхування виносилися на порядок денний партійних і делегатських зборів робітників. Партійним органам на місцях висувалося завдання протидіяти спробам меншовиків потрапити у страхові установи, всіляко розвінчуючи їх «зрадливу тактику». З організаційних заходів пропонувалося взяти на облік всіх відповідальних, в тому числі і колишніх, працівників страхових органів з метою використання їх для агітаційної діяльності та для роботи у страхових органах. Особлива увага акцентувалася на додержанні партійними органами класового принципу побудови страхових органів. Організаційну роботу планувалося завершити до кінця жовтня 1922 р. [4, с.36-37].

За постановою ВУЦВК від 15 січня 1923 р. всі функції з соціального страхування в Україні переходили від Наркомсоцзабезу до Уповноваженого Народного комісаріату праці (УпНКП) [7, Ст.53]. З цього часу власне й розпочинається частковий відхід системи соціального страхування від собезівських принципів соціального забезпечення та її активне становлення. Період 1923-1929 рр. характеризується інтенсивною правотворчістю у сфері соціального страхування. При цьому завданням радянсько-партійного керівництва була спроба забезпечити дотримання класового принципу соціального захисту населення. В нормативних актах того часу декларувалося поширення соціального страхування на всіх осіб найманої праці, незалежно від форм власності підприємств, характеру, тривалості і способів оплати праці. В той же час законодавець чітко визначав категорії працівників, на яких соціальне страхування не поширювалося [10, с.36].

Позитивні зрушення у розвитку соціального страхування наприкінці 1920-х рр., аж ніяк не підтверджували серйозності намірів більшовиків щодо його подальшого функціонування. Як і НЕП, соціальне страхування у більшовицькій доктрині було явищем тимчасовим. Колишній народний комісар соціального забезпечення РСФРР Б. Мілютін у 1927 р. писав: «Соціальне страхування як система забезпечення має відмерти разом із закінченням перехідного періоду, причому цей процес повинен був розвиватися поступово, у міру зміни форм господарчого життя країни» [19, с.48].

Курс на реалізацію вказаних принципів був взятий одночасно із згортанням НЕПу. Визначаючи чергові завдання у сфері страхування робітників, один із партійних функціонерів Б. Любимов з цього приводу зазначав: «Період соціалістичного наступу, період соціалізму, в який вступила наша держава, докорінним чином змінює завдання соціального страхування, розширює його базу і змушує переглянути у світлі нових фактів всю систему соціального страхування, створену нами за роки НЕПу та пристосовану до часткового збереження приватно-капіталістичних відносин. Соцстрах у період соціалістичного наступу

повинен бути опорою робітничого класу і служити йому в боротьбі за соціалістичну перебудову суспільства» [11, с.18]. Таким чином, у реконструктивний період соціальному страхуванню відводилася роль стимулюючого фактора у забезпеченні соціалістичного наступу. Відповідно до цього, соцстрах всю свою роботу акцентував на виробничих функціях, спрямовуючи всі заходи на забезпечення ефективності виробництва, підвищення продуктивності праці, зміцнення індустріальної бази.

Із вступом до соціалізму, на переконання більшовиків, соціальне страхування із системи переважно індивідуального грошового забезпечення пролетаріату, з системи пристосованої для здійснення захисних функцій, мало перерости в систему заходів фінансування оздоровлення робітничого класу і соціалістичної реконструкції його побуту. Ці завдання були визнані пріоритетними в умовах індустріалізації країни та соціалістичної перебудови сільського господарства [2, с.8]. У зв'язку з цим правлячою партією був гостро розкритикований проект першого п'ятирічного плану, який передбачав збільшення витрат на надання допомог застрахованим.

Подальші завдання для страхових органів вбачалися у проведенні більш чіткої класової лінії з забезпечення пролетарських кадрів, а також здійсненні ряду заходів з переходу від грошових та індивідуальних до трудових та колективних видів допомоги. Пропагуючи інтенсифікацію праці в умовах соціалістичного наступу, державна партія різко засудила необґрунтовані пропуски через хворобу та відмови без поважних причин від запропонованої роботи, як негативні явища, що наносили істотну шкоду соціалістичному виробництву, та закликала керівництво соцстраху переглянути існуючу систему виплати допомог із тимчасової непрацездатності, безробіття, інвалідності та медичної допомоги [1, с.3]. Страховим органам на місцях пропонувалося посилити лікарський контроль та боротьбу із «симулянством та членоушкодженням»; не видавати допомогу по безробіттю «вихідцям із дрібнобуржуазного середовища» та особам, що відмовлялися від запропонованої роботи; організувати кращий конт-

роль за використанням фонду медичної допомоги [5, арк.14]. Для більш чіткого проведення класової лінії ставилося завдання по покращенню та зміцненню страхового апарату. Для цього при вузах і промислово-економічних інститутах засновувалися кафедри та цикли соціального страхування, розширювалася мережа курсів для підготовки та перепідготовки страхових працівників, запроваджувалася в практику контрактація студентів вузів [6, с.589-590].

Таким чином, визначаючи роль і місце соціального страхування у більшовицькій доктрині суспільного розвитку, можемо стверджувати, що перехід до вказаної організаційно-правової форми соціального захисту робітників та службовців в умовах НЕПу був вимушеним кроком. Головним завданням, пристосованого до нових умов «буржуазного інституту», було прагнення більшовиків не допустити декласування пролетаріату в умовах ринкової економіки. Із згортанням НЕПу та відновленням комуністичного штурму в кінці 20-х – на початку 30-х рр. соціальне страхування втрачає свої захисні функції та перетворюється у систему матеріально-побутового забезпечення робітників провідних галузей економіки в умовах соціалістичного наступу.

Література

1. Алуф А. Социальное страхование на службу индустриализации // Вопросы страхования. – 1930. – №32. – С.3-5.
2. Барит А., Милютин Б. Задания соцстраха из вступлением в социализм // Вопросы страхования. – 1931. – №34-35. – С.7-8.
3. Барит А.В., Милютин Б. Т. Основные принципы социального страхования: Лекции. – М.-Л.: Государственное социально-экономическое издательство, 1933. – 88 с.
4. Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков) о социальном страховании. Сборник документов. Подготовили к изданию А. Таубер и И. Ахматовский. – М.: Профиздат, 1940. – 112 с.
5. Державний архів Вінницької області (ДАВО). – Ф.Р. 155. – Оп.2. – Спр.2.
6. Директивы ВКП(б) по хозяйственным вопросам. – М.: Профиздат, 1931. – 628 с.
7. Збірник узаконень УСРР. – 1923. – №4.
8. Комуністична партія Радянського Союзу в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК (1898-1971). Переклад з дев'ятого російського видання. Т.2. – К.: Політвидав України, 1978. – 574 с.
9. Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і

- пленумів ЦК. – Т.1. (1918-1941). – К.: Політвидав України, 1976. – 1062 с.
10. Котов В.А. Соцстрах в социалистическом строительстве. – М.: Профиздат, 1953. – 56 с.
 11. Любимов Б. Против оппортунистических и буржуазных теорий // Вопросы страхования. – 1931. – №36. – С.18-20.
 12. Материалы по истории социального страхования. Сборник первый. – М.: Вопросы труда, 1928. – 384 с.
 13. Мельничук О.А. Соціальне страхування в радянській Україні (20 – 30-ті рр. ХХ ст.). – Вінниця: «Едельвейс і К», 2009. – 372 с.
 14. Мовчан О.М. Соціальне страхування робітників УСРР в добу нової економічної політики (1921-1928 рр.) // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету ім. В. Гнатюка. Серія: Історія. – 2009. – Вип.2. – С. 105-116.
 15. Рогачевская Л.С. Ликвидация безработицы в СССР 1917-1930 гг. – М.: Наука, 1973. – 382 с.
 16. Родионова Е. И. История социального страхования в СССР. Учебное пособие для врачей под ред. Н.А. Виноградова. Вып. 1. – М.: Профиздат, 1966. – 34 с.
 17. Тезисы о социальном страховании, утвержденные ЦК РКП 4.IX. 1922 г. // Вопросы страхования. – 1922. – №1. – С.6-8.
 18. Теттенборн З.Р. Советское социальное страхование. – Л.: Тип им. Гуттенберга, 1926. – 139 с.
 19. Трефилов И. М. Страховик. Справочник по вопросам социального страхования и медицинской помощи застрахованным. Изд. 2-е. – М.: Вопросы труда, 1927. – 428 с.
 20. ЦДАВО України. – Ф. 2623. – Оп.1. – Спр.1338.
 21. ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 59.
 22. ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 91.
 23. ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 6. – Спр. 29.
 24. Шарпаций В.Г. Соціальне забезпечення в УРСР (20 – 30-ті роки ХХ ст.). – К.: Ніка-Центр, 2006. – 268 с.