

УДК 94(477)

Мельничук О.А., Мельничук О.Ф. Загальнообов'язкове державне страхування як форма соціального захисту найманих працівників УСРР у період НЕПу // ХХ століття – етнонаціональний вимір та проблеми Голокосту. Збірник наукових праць. - Дніпропетровськ: Вид-во Центр «Ткума», 2011. – С. 111-118.

Мельничук Олег
доктор історичних наук, доцент кафедри правознавства ВДПУ ім. М. Коцюбинського,
Мельничук Ольга
кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри правознавства ВНАУ

ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВЕ ДЕРЖАВНЕ СТРАХУВАННЯ ЯК ФОРМА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАЙМАНИХ ПРАЦІВНИКІВ УСРР У ПЕРІОД НЕПУ

Мельничук Олег, Мельничук Ольга. Загальнообов'язкове державне страхування як форма соціального захисту найманих працівників УСРР у період НЕПу.

В статті розкриваються причини запровадження соціального страхування як однієї із організаційно-правових форм соціального захисту робітників та службовців в період НЕПу. На основі аналізу основних партійних документів визначається місце даного інституту у більшовицькій доктрині суспільного розвитку.

Мельничук Олег, Мельничук Ольга. Общеобязательное государственное страхование как форма социальной защиты наёмных работников УССР в период НЕПа.

В статье раскрываются причины введения социального страхования как одной из организационно-правовых форм социальной защиты рабочих и служащих в период НЕПа. На основании анализа основных партийных документов определяется место данного института в коммунистической доктрине общественного развития.

Melnychuk Oleh, Melnychuk Olha. Obscheobyazateljnoe state insurance as the form of social protection mercenary workman USSR at period NEP.

The reasons of the entering the social insurance open in article as one of organizing-legal forms of social protection worker and serving at period NEP. On the grounds of analysis main party document is defined place given institute in communist doctrine of the public development.

Вимушений перехід більшовиків 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. Соціальне забезпечення, що базувалося на зрівняльному принципі розподілу і найбільш відповідало положенням комуністичної доктрини в умовах обмеженості державних фінансових ресурсів втрачало свій зміст. Вихід із ситуації вбачався в переході до забезпечення соціальними виплатами робітників та службовців за рахунок коштів соціального страхування.

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. Раковський звернув увагу присутніх на поглиблення соціальної нерівності в умовах непу та необхідність 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» [15, арк.13]. Х. Раковський повідомив делегатів про розроблений комісією ЦК РКП(б) декрет про соціальне страхування, який має бути запроваджений в Україні [15, арк.14]. У резолюції конференції підтверджувалася необхідність запровадження страхування робітників від нещасних випадків та професійних хвороб [8, 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 УСРР І. Корнєєв. Було прийнято рішення про запровадження в Україні всіх страхових декретів, прийнятих у РСФРР [17, арк.82 зв.]. Рішення Політбюро було схвалено на травневому (22-24 травня 1922 р.) Пленумі ЦК КП(б)У [16, 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. Корнєєва, які мали детально вивчити питання про соціальне страхування та доповісти на наступному засіданні 4 липня [17, 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 [12, 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» [14, 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 наголошувалося на необхідності переходу до соціального страхування, як «необхідної умови відродження промисловості та залучення робітничих мас до боротьби з прогулами та фіктивними захворюваннями» [11, 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 із 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 застрахованим 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 дотриманні 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 [9, 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» [13, 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» [10, 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, із системи пристосованої для здійснення захисних функцій, мало перерости в організацію заходів по фінансуванню 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 необгрунтовані 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 контроль за використанням фонду медичної допомоги [5, арк.14]. Для більш чіткого проведення класової лінії ставилося завдання із покращення та зміцнення 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 контракція 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 згоранням 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.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

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 України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. – Т.1. (1918-1941). – К.: Політвидав України, 1976. – 1062 с.
9. Котов В.А. Соцстрах в социалистическом строительстве. – М.: Профиздат, 1953. – 56 с.
10. Любимов Б. Против оппортунистических и буржуазных теорий // Вопросы страхования. – 1931. – №36. – С.18-20.
11. Тезисы о социальном страховании, утвержденные ЦК РКП 4.IX. 1922 р. // Вопросы страхования. – 1922. – №1. – С.6-8.
12. Теттенборн З.Р. Советское социальное страхование. – Л.: Тип им. Гуттенберга, 1926. – 139 с.
13. Трефилов И. М. Страховик. Справочник по вопросам социального страхования и медицинской помощи застрахованным. Изд. 2-е. – М.: Вопросы труда, 1927. – 428 с.
14. ЦДАВО України. – Ф. 2623. – Оп.1. – Спр.1338.
15. ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 59.
16. ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 91.
17. ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 6. – Спр. 29.