

УДК 94(477) «19»

Мельничук О.А., Прилипко Р.Д. Соціальний захист робітників та службовців УСРР у разі тимчасової непрацездатності в 20-х рр. ХХ ст. // Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць. – К.: ВІР УАН, 2013. – Вип.72 (№5). – С.128-133.

Мельничук О.А., Прилипко Р.Д.

Соціальний захист робітників та службовців УСРР у разі тимчасової непрацездатності в 20-х рр. ХХ ст.

Висвітлено теорію та практику соціального захисту тимчасово непрацездатних в УСРР, через забезпечення їх грошовою допомогою в порядку соціального страхування.

Ключові слова: соціальне страхування, соціальний захист, робітники та службовці, тимчасова непрацездатність.

Мельничук О.А., Прилипко Р.Д. Социальная защита рабочих и служащих УССР по временной нетрудоспособности в 20-х гг. ХХ в.

Освещены теория и практика социальной защиты временно нетрудоспособных в УССР, путем обеспечения их денежной помощью в порядке социального страхования.

Ключевые слова: социальное страхование, социальная защита, рабочие и служащие, временная нетрудоспособность.

Melnychuk O.A, Prilipko R.D. Social protection of workers and employees of the Ukrainian SSR for temporary disability in the 20-ies the XX century.

Covered the theory and practice of social protection is temporarily disabled in the USSR, by providing them with monetary assistance in order of social insurance.

Key words: social insurance, social security, workers and employees, temporary disability.

Побудова ефективної системи соціального захисту населення в умовах ринкової економіки є одним із першочергових завдань для молоді Української держави. Вона вимагає від фахівців не лише вивчення функціонування інститутів соціального захисту в зарубіжних країнах, але й врахування вітчизняного досвіду. В цьому плані найбільш доречним видається дослідження соціальної політики радянської держави у 20-ті рр. ХХ ст., коли перед більшовиками постало актуальне і нині завдання: поєднати курс на

впровадження елементів ринкової економіки із ефективною системою соціального захисту населення.

Проблема соціального захисту населення в період нової економічної політики частково розглядалася в працях українських дослідників. Так, О. Мовчан вивчала соціальні заходи держави в контексті дослідження повсякденного життя робітників [19]. В Шарпаций висвітлив основні напрямки соціального захисту в роботі Наркомату соціального забезпечення УСРР [35]. О. Мельничук розглянув соціальний захист через призму діяльності органів соціального страхування [18]. Д Севрюков розкрив особливості становлення соціального забезпечення в СРСР [21].

У своїй статті автори ставлять за мету розкрити основні заходи держави, спрямовані на соціальний захист робітників та службовців у разі настання тимчасової непрацездатності в умовах нової економічної політики.

Перехід до НЕПу змусив більшовиків шукати нові форми соціального захисту населення, в першу чергу робітників та радянських службовців, що складали соціальну опору правлячого режиму. В нових ринкових умовах господарювання, коли соціальна диференціація населення виявилася надто рельєфно, а для державного бюджету забезпечення тимчасово непрацездатних виявилось непосильним, партійним керівництвом було прийняте рішення про фінансування означеної категорії осіб за рахунок самодіяльного страхового фонду. В Україні дане рішення було реалізоване в «Положенні про соціальне забезпечення трудящих та їх сімей на випадок тимчасової і постійної втрати працездатності», схваленому РНК УСРР 10 грудня 1921 р.. Згодом основні його принципи були закріплені у ст. 176 Кодексу законів про працю УСРР 1922 р. В ній законодавець під тимчасовою непрацездатністю розглядав усі випадки, в яких особа, поза її волею, була позбавлена заробітку, а саме: хвороба, карантин, вагітність та пологи, травматизм, догляд за хворим членом сім'ї [16,с.64].

Намагання врятувати пролетаріат від соціального розшарування змушувало більшовиків думати не лише про економічний, але й про політичний аспект захисту непрацездатних. З таких міркувань проголошувалося право на

допомогу працівникам підприємств усіх форм власності, незалежно від матеріальних статків та особливостей виробництва в розмірі середнього заробітку на момент втрати працездатності, з його наступною індексацією. Крім того, фінансування даних заходів покладалося виключно на роботодавців. В агітаційних матеріалах того часу відзначалося, що такий обсяг соціального захисту непрацездатних недоступний робітникам жодної капіталістичної держави [26,арк.38].

Однак, реалізація задекларованих положень на практиці показала, перш за все, їх фінансову неспроможність. Вже в перших обіжниках наркомату соціального забезпечення на місця повідомлялося про те, що при визначенні розміру допомоги слід брати до уваги не середній заробіток, а значно меншу фіксовану суму, що визначалася РНК УСРР. При нестачі коштів розмір допомоги міг бути зменшений страховими органами до двох третин від загальної суми. При цьому особам, що перебували в лікарняних закладах виплачували лише половину визначених коштів [30,арк.96].

За структурою допомога з тимчасової непрацездатності поділялася на два види: основна, до якої включали допомогу через хворобу та професійний травматизм, а також допомогу, пов'язану із материнством; та додаткова, що виплачувалася при народженні дитини чи у разі смерті працівника [24,с.48].

Виплати непрацездатним планувалося здійснювати із спеціального страхового фонду «А». Для його наповнення РНК УСРР своєю постановою від 27 січня 1922 р. зобов'язав всіх роботодавців до сплати страхових внесків у розмірі від 6 до 9% фонду заробітної плати, залежно від небезпеки та шкідливості конкретного виробництва. На розсуд Наркомату соціального забезпечення розмір внесків міг бути збільшений або зменшений, але не більше ніж на 25% [3,с.2]. За даними управління соціального страхування станом на 1 жовтня 1922 р. баланс вказаного страхового фонду становив 149 млн. радянських знаків, з яких майже третина була використана на виплату допомоги. В цілому, за перший операційний рік допомогу з тимчасової непрацездатності отримали 35 тис. осіб, при цьому середній її розмір складав

142 радзнаки. Найбільший обсяг виплат припадав на промислову Донецьку губернію [31,арк.45].

Незважаючи на те, що виплачені допомоги, через зростаючі інфляційні процеси, мали низьку купівельну спроможність, кількість бажаючих їх отримати з кожним місяцем збільшувалася. Так, вже в наступному 1922/23 операційному році чисельність звернень від тимчасово непрацевдатних зросла в 4 рази. А на кінець 1923/24 р., за даними першого повного опублікованого звіту страхових органів, у розрахунку на сто осіб було оплачено 922 дні тимчасової непрацевдатності. Найбільший відсоток захворюваності спостерігався в промисловому районі Донбасу, на підприємствах Харківської, Київської та Одеської губерній. Показовою також виявилася пряма залежність обсягу захворюваності від розряду шкідливості та небезпечності виробництва [33,арк.63].

Аналізуючи якісний критерій, слід відзначити, що розміри допомог, виплачених непрацевдатним не були уніфікованими в загальнореспубліканському масштабі, а напряду залежали від фінансового становища місцевого страхового фонду. Однак, навіть у найкращому разі впродовж першої половини 1920-х рр. вони ледве сягали 2/3 заробітної плати. При цьому в розрахунок брався лише основний заробіток, не враховуючи доплат та надбавок, а також персональних ставок висококваліфікованих робітників [22,с.25]. Не відповідали задекларованим нормам і обсяги додаткових допомог непрацевдатним. Через складне фінансове становище страхових кас, частина соціальних виплат (на предмети догляду, годування новонародженої дитини) була замінена видачею необхідних промислових чи продуктових товарів, закуплених через кооперативні організації, відділи робітничої медицини, охорони материнства та дитинства [32,арк.28]. Задля економії коштів, окремі губернії (Донецька, Харківська) облаштовували дитячі будинки для обслуговування новонароджених дітей [27,арк.18].

Забезпечення непрацевдатних було одним із центральних питань, які розглядала на своєму першому засіданні у лютому 1925 р. союзна рада

соціального страхування (СРСС). Визнаючи його неналежний рівень, керівник соцстраху СРСР Л. Немченко поставив завдання довести розміри виплачуваних допомог до рівня визначеного законодавством. При цьому один із шляхів досягнення поставленої мети він вбачав у зменшенні кількості виплачених допомог через посилення організації медичного контролю [11,с.8].

Прийняте СРСС рішення поклало початок масовим перевіркам страховими органами підстав призначення та виплати допомоги із тимчасової непрацездатності на промислових підприємствах. Результати перевірок публікувалися в журналі «Вопросы страхования». В них, зокрема, йшлося про масові членушкодження, виявлені на тютюновій фабриці у м. Кам'янець-Подільську [12,с.37], швейній фабриці у м. Вінниці, електротехнічному заводі у м. Харкові [36,с.36].

Виконуючи поставлені завдання із зменшення кількості виплачуваних допомог, страховими органами на місцях приймалися рішення про припинення забезпечення осіб, тимчасова непрацездатність яких наступила: через навмисні ушкодження; травми, отримані через бійку чи в нетверезому стані [14,с.68]. Враховуючи масовий травматизм, страховими органами Донецької губернії було прийняте рішення про оплату лікарняних листків лише з третього дня хвороби [1,с.25]. З метою економії коштів, радянським законодавством, на відміну від західноєвропейського, не передбачалася грошова компенсація у разі часткового травматизму. Недоліком було і те, що до виробничого травматизму не прирівнювалися професійні захворювання. Не витримували критики низькі розміри допомоги на поховання, яка виявилася вдвічі меншою ніж у дореволюційній Росії [7,с.19].

Особливе занепокоєння серед владних структур викликало зростання ступеня виробничого травматизму та професійних захворювань в промисловості України. Так, з 11 млн. днів непрацездатності оплачених страховими органами у 1924/25 р. майже 1,5 млн. припадало на виробничий травматизм. Навіть при незначному зростанні розмірів допомоги з тимчасової непрацездатності загальна сума виплат за цей період склала 28 млн. крб.

[28,арк.132].

Для вироблення практичних заходів із скорочення витрат страхових органів на забезпечення тимчасово непрацездатних у березні 1926 р. у Москві була скликана всесоюзна страхова нарада. Відзначаючи у своєму рішенні пряму залежність між зростанням захворюваності та підвищенням інтенсивності праці, основну причину надмірних витрат керівники страхових органів вбачали у недостатній організації роботи лікарняного контролю, який знаходився у підпорядкованості органі охорони здоров'я. Пропонувалося порушити питання про віднесення органів контролю до складу страхових органів на місцях [4,с.12]. Окрім того, в об'їзниках головного управління соціального страхування органам соціального захисту на місцях було рекомендовано посилити контроль за непрацездатними під час перебування на лікарняному, виявляючи симулянтів та припиняючи виплату допомоги [8,арк.134].

Визначаючи питому частку допомоги з тимчасової непрацездатності серед інших видів соціальних виплат, слід відзначити, що її обсяг у другій половині 20-х рр. ХХ ст. дещо зменшився, однак на 1928 р. становив 37%, в той час як пенсії – 25%, допомога із безробіття – 15%, додаткові допомоги – 13% [2,с.6].

Достатньо високі розміри виплат непрацездатним (75-85% заробітку), а також нескладні юридичні механізми їх призначення стали підставою для масових фальсифікацій з боку самих застрахованих. Серед найбільш поширених порушень, виявлених органами лікарняного контролю були: внесення до лікарняних листків неправильних даних про розмір заробітної плати та тривалість терміну непрацездатності; намагання отримати допомогу в різних страхових касах одночасно; виплати допомоги неіснуючим членам сім'ї. Проте, найчастіше вдавалися до симуляції хвороби. Так, лише у Вінницькій окрузі впродовж 1926 р. було порушено 35 кримінальних справ про безпідставне отримання допомог [9,арк.43].

Порушення з боку застрахованих полягали і в недодержанні лікарняного режиму. Контролери страхових кас, відвідуючи непрацездатних вдома не підтверджували факти хвороби. Як наслідок, лише Луганською страховою

касою за першу половину 1928 р. було прийнято рішення про припинення виплати допомоги 765 особам [13,с.15]. Немало нарікань поступало на незадовільну роботу самих органів соціального захисту, які за хабарі сприяли фальсифікації документів, розкрадаючи таким чином частину страхових коштів. Найбільше правопорушень припадало на долю страхових уповноважених. Лише за 1926/27 р. з посад було звільнено 165 осіб, з яких 20 було піддано арешту [23,с.98].

Аналізуючи за офіційними звітами Головного управління соціального страхування УСРР обсяги забезпечення непрацевдатних у 1924-1928 рр., можемо стверджувати про зростання щорічних витрат на виплату допомоги із 38 до 53 млн. крб., збільшення кількості оплачених днів непрацевдатності від 13 до 16 млн., зростання середнього розміру денної допомоги від 1,97 до 2,71 крб. [34,арк.89] При цьому сума виплачених робітникам та службовцям додаткових допомог (при народженні та похованні) не лише не зросла, а навіть дещо зменшилася (із 11,8 до 11,6 млн. крб.) [34,арк.92]. Усе це підтверджувало зміну внутрішньої структури допомоги непрацевдатним. Зокрема, впадає у вічі поступове зростання частки промислового травматизму. Так, лише за 1925/26 рік виробничий травматизм зріс на 3%. На особливому становищі в цьому відношенні перебували промислові райони Донбасу [25,с.9].

Прагнучи боротися із вказаною негативною тенденцією адміністративними методами, наркомат праці УСРР в циркулярному листі від 18 січня 1927 р. вимагав притягати до цивільної відповідальності керівників підприємств, на яких сталися нещасні випадки через відшкодування ними страховим органам сум виплачених допомог із тимчасової непрацевдатності [10,арк.47]. Крім того, вже наступного місяця страховими органами були переглянуті в бік збільшення розміри страхових внесків залежно від ступеня небезпечності та шкідливості виробництва [10,арк.112].

Постановою союзної ради соціального страхування з 1928 року запроваджувалися максимальні розміри допомог, що встановлювалися для шести територіальних смуг у розрізі від 120 до 180 крб. При цьому найбільші

розміри передбачалися для промислових регіонів [15,с.56]. Додаткові допомоги пропонувалося виплачувати в таких обсягах: на предмети догляду (16-30 крб.); на годування дитини (4-8 крб); на поховання (21-45 крб.) [24,с.167]. Зважаючи на те, що більшість українських територій (окрім промислових районів) належали до останніх двох смуг, розміри допомог з тимчасової непрацездатності для українських робітників та службовців були найменшими [10,с.428].

В процесі реформування було запропоновано також і новий порядок призначення та виплат допомог. Вказуючи на чисельні порушення в діяльності страхових органів, зловживання та бюрократизм страхових працівників, великі черги робітників біля страхових пунктів, комісія робітничо-селянської інспекції, яка вивчала дане питання пропонувала перенести виплату соціальних допомог на підприємства, суттєво спростивши процедуру оформлення та лікарняних листків [17,с.2].

Згортання НЕПу та взяття курсу на модернізацію економіки кардинально змінили відношення держави до соціального захисту непрацездатних. В нових умовах, зростання темпів розвитку економіки планувалося забезпечити як економічними, так і позаекономічними методами. Неабияку роль при цьому мало відіграти посилення інтенсифікації праці. За задумом партійного керівництва саме органи соціального захисту, диференціюючи робітників та службовців за обсягами виплачених допомог, мали формувати у них сумлінне ставлення до праці. Так, в листі до В. Молотова «вождь усіх народів» Й. Сталін пропонував зменшувати розміри допомог з тимчасової непрацездатності для працівників з нетривалим безперервним стажем роботи, а також для тих, хто не виконує норми виробітку [20,с.225].

Показовою і такою, що відображала ставлення владних структур до організації соціального захисту працюючих в умовах форсованого промислового виробництва була постанова ЦК ВКП(б) від 28 вересня 1929 р. В ній йшлося про неприпустимість пропуску роботи працівниками через хворобу, в умовах, коли промисловий прорив мав базуватися на підйомі творчої

ініціативи, підвищенні продуктивності праці та зміцненні трудової дисципліни. З метою забезпечення належного ставлення робітників до роботи та недопущення зловживань при отриманні допомог пропонувалося посилити роботу лікарського, а також робітничого громадського контролю. Окрім того, з метою економії коштів, пропонувалося замінити додаткові грошові допомоги у зв'язку із материнством натуральними, створивши, насамперед, у промислових центрах мережу молочних кухонь, а також пунктів з видачі предметів догляду за дітьми [5,с.44].

Запропоновані заходи не були випадковими, адже за підрахунками радянських економістів на соціальний захист непрацездатних у 1929 р. було витрачено третину річного бюджету страхових органів. В цілому по СРСР в цей рік було оплачено 139 млн. днів непрацездатності, що в розрахунку розміру денної допомоги в 3 крб. 20 коп. складало для держави 240 млн. крб.. Якщо додати до цього вартість продукції, яка була б вироблена працівниками, то ненадходження до бюджету склали більше 2,5 млрд. крб. [34,арк.136].

Звісно, що за задумом влади ці кошти мали піти на модернізацію економіки в умовах промислового будівництва. Зважаючи на це, основним завданням розширеного засідання Центрального управління соціального страхування за участю представників республіканських управлінь, що відбулося у Москві в жовтні 1930 р. було вироблення заходів з оптимізації та здешевлення роботи страхового апарату а також скорочення витрат на виплату соціальних допомог [6,с.6]. Так, лише через передачу призначення допомог безпосередньо на підприємства, наркомат праці УСРР планував скоротити удвічі апарат соцстраху (до 1200 працівників) та кошти на його утримання (до 2 млн. крб.) [29,арк.4].

Отже, тимчасова втрата працездатності була одним із найбільш поширених ризиків в системі соціального захисту робітників та службовців. На забезпечення тимчасово непрацездатних витрачалася значна частка коштів системи соцстраху. Однак, проголошений більшовиками принцип забезпечення в обсязі середньомісячної заробітної плати через складне фінансове становище

так і не був реалізований на практиці. Як засвідчують офіційні звіти страхових органів в найбільш сприятливі 1924-1926 рр. розмір максимальної допомоги сягав лише 2/3 середнього заробітку застрахованого. Відношення влади до захисту непрацездатних кардинально змінилося із взяттям курсу на модернізацію промисловості. Прагнення використати страхові кошти на розвиток промислового будівництва проявилось в запровадженні адміністративних заходів боротьби з тимчасовою непрацездатністю. В умовах інтенсифікації виробництва соціальні допомоги непрацездатним все більше втрачали свою захисну функцію і виступали стимулюючим фактором сумлінної, самовідданої праці в процесі соціалістичного будівництва.

Список використаних джерел

1. Баевский И. Донбасс / И. Баевский // Вопросы страхования. – 1924. – №1-2. – С.25-26.
2. Басюк З. Социальное страхование в УССР / З. Басюк // Вопросы страхования. – 1928. – №18. – С. 6.
3. Вісті. – 1922. – 11 лютого.
4. Временная нетрудоспособность: что сказало Всесоюзное страховое совещание // Вопросы страхования. – 1926. – №18. – С. 12-13.
5. Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков) о социальном страховании. Сборник документов. Подготовили к изданию А. Таубер и И. Ахматовский. – М.: Профиздат, 1940. – 112 с.
6. Вся работа страхкасс будет реорганизована // Вопросы страхования. – 1930. – №29. – С.6.
7. Григорьев И. Организационные расходы страхов органов / И. Григорьев // Вопросы страхования. – 1925. – №8. – С. 19-20.
8. ДАВіО. – Ф.Р. 155. – Оп.1. – Спр.469.
9. ДАВіО. – Ф.Р. 155. – Оп.1. – Спр.510.
10. ДАВіО. – Ф.Р.155. – Оп.1. – Спр.524.
11. Заседание Союзного совета социального страхования // Вопросы страхования. – 1925. – №6. – С.8-9.
12. Збарский Ш. Борьба с увечьями злостного характера / Ш. Збарский // Вопросы страхования. – 1925. – №51-52. – С.37.
13. Ильин Н. Временная нетрудоспособность / Н. Ильин // Вопросы страхования. – 1928. – №7. – С. 15-16.
14. Каплан Е. Временная нетрудоспособность как страховой случай / Е. Каплан // Вопросы труда. – 1928. – № 3. – С. 68-70.
15. Караваев В. Назначение и выдача пособий по временной нетрудоспособности, на рождение ребёнка и погребение / В. Караваев, И Трефилов. – М.: Профиздат, 1934. – 120 с.

16. Кодекс законов о труде 1922 г. – Харьков: Вопросы труда, 1923. – 84 с.
17. Мальцев Н. Обслуживание застрахованных должно быть улучшено и упрощено / Н. Мальцев // Вопросы страхования. – 1928. – №8. – С.2-3.
18. Мельничук О.А. Соціальне страхування в радянській Україні (20 – 30-ті рр. ХХ ст.) / О.А. Мельничук. – Вінниця: «Едельвейс і К», 2009. – 372 с.
19. Мовчан О.М. Повсякденне життя робітників УСРР. 1920-ті рр./ О.М. Мовчан. – К.: Інститут історії України НАН України, 2010. – 312 с.
20. Письма И.В. Сталина В.М. Молотову. 1925-1936 гг. – М.: «Россия молодая», 1995. – 386 с.
21. Севрюков Д. Особливості становлення соціального забезпечення в СРСР / Д. Севрюков // Публічне право. – 2012. – №1. – С. 176-182.
22. Социальное страхование в 1924-1925 гг. Материалы к страховой компании. – М.: Вопросы труда, 1925. – 118 с.
23. Соціальне страхування на Україні у 1926-1927 рр. (Статистичні та фінансові матеріали. – Харків: Питання праці, 1928. – 144 с.
24. Трефилов И.М. Страховик. Справочник по вопросам социального страхования и медицинской помощи застрахованным / И.М. Трефилов. – М.: Вопросы труда, 1927. – 428 с.
25. Фрейман И. Социальное страхование на Украине / И. Фрейман // Вопросы страхования. – 1927. – №7. – С. 9-10.
26. ЦДАВО України. – Ф. 348. – Оп. 1. – Спр.572.
27. ЦДАВО України. – Ф. 2623. – Оп. 1. – Спр. 1645.
28. ЦДАВО України. – Ф. 2623. – Оп.1. – Спр.2083.
29. ЦДАВО України. – Ф. 2623. – Оп. 1. – Спр. 5515.
30. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 1.
31. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 33.
32. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 224.
33. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 266.
34. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 918.
35. Шарпаций В.Г. Соціальне забезпечення в УРСР (20 – 30-ті роки ХХ ст.) / В.Г. Шарпаций. – К.: Ніка-Центр, 2006. – 268 с.
36. Штипельков И. Новое в работе // Вопросы страхования. – 1926. – №1. – С.36-37.

Мельничук О.А., Прилипко Р.Д. Социальная защита рабочих и служащих УССР по временной нетрудоспособности в 20-х гг. ХХ в.

Освещены теория и практика социальной защиты временно нетрудоспособных в УССР, путем обеспечения их денежной помощью в порядке социального страхования.

Ключевые слова: социальное страхование, социальная защита, рабочие и служащие, временная нетрудоспособность.

Melnychuk O.A, Prilipko R.D. Social protection of workers and employees of the Ukrainian SSR for temporary disability in the 20-ies the XX century.

Covered the theory and practice of social protection is temporarily disabled in the USSR, by providing them with monetary assistance in order of social insurance.

Key words: social insurance, social security, workers and employees, temporary disability.