

УДК 94(477)

Мельничук О.А. Діяльність органів соціального страхування в радянській Україні (20 – 30-ті рр. ХХ ст.): за матеріалами ЦДАВО України // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету ім. М. Коцюбинського. Серія: Історія. – Вип. 15. – Вінниця: ДКФ, 2009. – С. 287-292.

О.А. Мельничук

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В РАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ (20 – 30-ТІ РР. ХХ СТ.) ЗА МАТЕРІАЛАМИ ЦДАВО УКРАЇНИ

Наукове дослідження історії становлення та функціонування системи соціального страхування в Україні у 20 – 30-х рр. ХХ ст. дозволяє виокремити цілий спектр джерел, які, в тій чи іншій мірі висвітлюють діяльність страхових органів у зазначений період. До вказаного переліку входять: архівні фонди радянських, партійних та, безпосередньо, страхових органів різних рівнів; опубліковані союзні та республіканські нормативні акти, що регулювали відносини у сфері соціального страхування; матеріали офіційної та відомчої статистики; збірники документів та матеріалів; періодичні видання тих часів – журнали, газети, бюлетені. Кожна із вказаних груп джерел відіграла важливу роль у створенні цілісної та об'єктивної характеристики діяльності органів соціального страхування та визначенні їх місця і ролі у системі соціального захисту населення України досліджуваного періоду.

Метою зазначеної статті є аналіз однієї із базових груп джерел – матеріалів Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України), переважна більшість яких вперше вводяться до наукового обігу. В статті подано характеристику фондів даної установи, що містять відомості про діяльність органів соціального страхування УСРР у 20 – 30-ті рр. ХХ ст.

Класифікуючи архівні фонди за обсягом матеріалу, слід відзначити, що найбільш змістовним є фонд Головного управління соціального страхування України (Ф. 2851), органу, що здійснював безпосереднє

управління соціальним страхуванням. Хронологічні рамки фонду включають 1922-1933 р., тобто увесь період існування вказаного управління, однак за кількістю справ найбільш представлені 1923-1930-ті рр., тобто час перебування соцстраху у відомчій підпорядкованості наркомату праці. Дещо фрагментарно представлений початковий період становлення соцстраху в рамках НКСЗ у 1922 р. та функціонування управління після реорганізації 1931 р. відповідно до умов реконструктивного періоду.

Серед матеріалів фонду, розміщених за хронологічним принципом, можна зустріти різні типи документів. Тут містяться, перш за все, керівні вказівки для Головоцстраху УСРР з боку союзних та республіканських радянських, партійних, господарських та профспілкових органів, поданих у вигляді відомчих нормативних актів – законів, постанов, положень, наказів, інструкцій, розпоряджень. Такі директивні матеріали відображають, перш за все, відношення вказаних органів до соціального страхування як організаційно-правової форми та визначають її місце в системі соціального захисту.

Безпосередню реакцію страхових органів на керівні приписи, суперечності та складнощі у взаємовідносинах містять матеріали листування управління соціального страхування із вказаними установами. Зокрема, у фондах відображене активне листування Головоцстраху УСРР із РНК, ВЦВК, НКП, НКСЗ, НКОЗ, НКО, ВЦРПС, ВРНГ, Держпланом як на союзному, так і республіканському рівнях. Так, у листуванні із господарськими органами основною темою було визначення страхових тарифів, встановлення розмірів страхових внесків та пільг для державних промислових підприємств, ліквідація заборгованостей по сплаті внесків, забезпечення робітників страховою допомогою у необхідних розмірах [1, спр.65, 161, 200]. Відносини із ВУЦВК стосувалися в переважній мірі пенсійного забезпечення промислових робітників [1, спр.17, 160, 278, 405]. У листах до радянських органів управління соціального страхування найчастіше порушувало питання про фінансове забезпечення органів

соціального страхування, ставлячи вимоги про необхідність підвищення тарифів страхових внесків, надання кредитів та позик [1, спр. 64, 278, 922]. Темою листування із ВЦРПС [1,спр. 61]) та ВУРПС [1, спр.22, 750] були питання пов'язані із охороною праці, пенсійним забезпеченням інвалідів праці.

Партійні органи рідко втручалися безпосередньо у роботу ГУСС, як правило, це здійснювалося через «приводні паси» – профспілки. Однак у ключові моменти зміни соціальної політики партійне керівництво у директивних матеріалах визначало основні принципи соціальної політики та напрямки розвитку соціального страхування. Так, при відродженні соціального страхування з переходом до НЕПу, державна партія виступила за посилення впливу за діяльністю страхових органів, запобігаючи декласуванню пролетарських елементів та перетворенню соціального страхування у самостійний напрям робітничого руху. Наступний період активізації був пов'язаний із необхідністю реформування соціального страхування в умовах відродження соціалістичного наступу наприкінці 1920-х рр..

Найбільша кількість відомчих розпоряджень та активність взаємного листування припадає на ті органи, що здійснювали безпосереднє керівництво соціальним страхуванням в Україні. Серед них: Центральне управління соціального страхування СРСР (Цусстрах, ЦУСС) [1, спр.58, 159, 179, 225, 281, 588, 684, 805, 818, 844, 999, 1126, 1172], Союзна рада соціального страхування (СРСС) при НКП СРСР [1, спр.1043], Всеукраїнська рада соціального страхування (ВУРСС) при НКП УСРР [1, спр.364, 370, 590, 917, 1039]. Переписка із союзними органами соцстраху дозволяє простежити спільні та відмінні риси даного інституту в межах СРСР, визначивши на цьому фоні особливості діяльності органів соціального страхування в Україні. ВУРСС виступала, перш за все, координаційним органом уряду, що здійснював загальне керівництво соціальним страхуванням, тому через її

діяльність простежуються вплив соціального страхування на різні сфери суспільного життя.

Неодмінною цінністю для дослідження проблеми є збереження майже у повному обсязі щорічних постанов, обіжників, інструкцій, телеграм [1, спр.1, 2, 35, 36, 137, 138, 757, 925, 1040, 1041, 1127], а також переважної більшості щорічних звітів ГУСС [1, спр.134, 151, 166, 271, 872, 1037, 1052, 1175] та губсоцстрахів УСРР [1, спр.6, 46], які дозволяють простежити основні напрямки розвитку та стан органів соціального страхування України. На відміну від оброблених матеріалів офіційної статистики, основним завданням яких було підтвердження успіхів соціалістичного будівництва, безпосередні звіти страхових органів відображали, здебільш, реальний стан справ, фіксуючи труднощі та суперечності практики соціального страхування того часу.

Важливими для концептуального розуміння діяльності страхових органів є стенографічні звіти з'їздів та нарад за участю представників соцстраху, протоколи засідань Всеукраїнської ради соціального страхування, протоколи колегії ВУРПС тощо [1, спр.272, 1052]. Дискусії, зафіксовані у стенограмах вказаних зібрань на початковому етапі розвитку соцстраху, відбивають погляди різних політичних сил стосовно даної організаційно-правової форми соціального захисту.

Окрім директивних та звітних документів, фонд включає в себе і матеріали обстежень органів соціального страхування партійними, радянськими та спеціальними контролюючими республіканськими та союзними органами, а також інспекторами ГУСС щодо становища страхових органів на місцях. Так, у фонді збереглися матеріали обстежень ГУСС УСРР, проведені союзним НКП у 1923, 1926, 1928 р. [1, спр.40, 134]; НК РСІ СРСР – у 1928-29 р. [1, спр.813] ; комісіями ЦК ВКП(б) та КП(Б)У – у 1922, 1929, 1935, 1936 рр. [1, спр.994]. Змістовними є власні анкетні дані, які надсилалися губернськими, оружними та районними страховими органами до ГУСС УСРР. Так, наприклад, анкети губсоцстрахів України про становище і

розвиток справи соціального страхування протягом 1922 р. [1, спр. 33] дозволяють, з точністю до календарних днів з'ясувати процес зародження страхових органів у різних регіонах України та особливості їх діяльності на початковому етапі. Збережені акти передачі [1, спр.78] дають змогу простежити перехід соціального страхування від народного комісаріату соціального забезпечення до народного комісаріату праці у січні-лютому 1923 р..

Практика органів соціального страхування, окрім щорічних фінансових та статистичних звітів, відображена у зведених табличних даних, які подавалися органами соціального страхування до ГУСС УСРР [1, спр.107, 355, 1038), в тому числі за різними видами страхування. До них, наприклад, відносяться: річні зведені таблиці з тимчасової непрацездатності [1, спр.112, 266, 354, 495]; зведені дані за округами про склад інвалідів та забезпечення їх пенсіями [1, спр.499]; звіти про забезпечення застрахованих медичною та санаторно-курортною допомогою [1, спр.507, 745, 906]; відомості страхових кас про виплату допомоги безробітним [1, спр.844]. Найменшою мірою у фонді Головоцстраху УСРР представлені матеріали про практичну діяльність страхових органів у 1931-1933 р., що пояснюється зменшенням впливу управління на органи соціального страхування, після їх реорганізації у червні 1931 р. та послаблення щорічної звітності. Тим не менш, серед документів вказаного періоду значну цінність представляють відомості про виконання завдань першого п'ятирічного плану та визначення перспектив розвитку соціального страхування у другій п'ятирічці [1, спр.1153], листування із ЦУСС СРСР та відомості про проведення оздоровчих кампаній, медобслуговування застрахованих, виплату пенсій [1, спр. 1154, 1157, 1172], фінансово-статистичні звіти окружних кас соціального страхування [1, спр. 1175].

В цілому, систематизовані в описі фонду ГУСС УСРР документи можна класифікувати на дві групи. Перша включає в себе нормативно-правові документи та матеріали про їх застосування (декрети, постанови,

розпорядження, директиви, обіжники, накази, положення, роз'яснення, плани, протоколи, угоди, листування, телеграми). Друга група документів має аналітичне спрямування (звіти, зведення, статистичні таблиці, анкети, доповідні записки, відомості). У комплексі вони є базовими для розуміння теорії та практики соціального страхування у 1920 – 1930-х рр..

Дослідження діяльності органів соціального страхування у 1933-1937 рр. було б неможливими без опрацювання матеріалів фонду Всеукраїнської ради професійних спілок (Ф. 2605). Об'єднанням НКП УСРР та ВУРПС у вересні 1933 р. та передачею соціального страхування у відання профспілок пояснюється подальше збереження матеріалів про діяльність страхових органів у фонді даної установи. Вже, починаючи із січня 1932 р. невід'ємним підрозділом республіканської ради профспілок виступає бюро соцстраху, що стає своєрідним директивним та інформаційно-аналітичним центром діяльності органів соціального страхування. До моменту передачі соцстрахування профспілкам інструктори бюро провели всебічне обстеження усіх напрямків роботи органів соціального страхування. Так, в описі 3 фонду збереглися матеріали: про стан роботи Українського республіканського комітету соцстраху (11 січня 1932 р. – 19 серпня 1933 р.) [2, спр.1592]; по обстеженню діяльності обласних кас соцстраху (серпень 1932 – травень 1933 р.) [2, спр.1595]; матеріали по обстеженню діяльності районних страхових кас та будинків відпочинку (січень – жовтень 1932 р.) [2, спр.1596]; матеріали про виконання бюджету республіканських органів соцстраху (листопад-грудень 1932 р.) [2, спр.1598]; акт комісії по ревізії Всеукраїнської територіальної каси соціального страхування за 1932 р. [2, спр.1594]; відомості про виконання бюджету органами соцстраху за першу п'ятирічку з 1928 по 1932 р. [2, спр.1598] тощо.

Документальні матеріали опису 4 фонду українських профспілок відображають новий період діяльності органів соціального страхування, що позначився зміною основного їх призначення: від забезпечення соціальних ризиків до обслуговування рекордних темпів соціалістичного наступу в

умовах модернізації народного господарства. Із ліквідацією територіальної страхової мережі та створення виплатних пунктів на підприємствах зменшилася кількість директивних матеріалів для низових органів. Основними із них стають обіжники бюро соцстраху ВУРПС та Всеукраїнської республіканської каси соціального страхування [2, спр.287, 515, 775, 908, 974] останній з яких датований 29 березням 1937 р.. Протягом вказаного періоду через відсутність звітів місцевих органів соціального страхування, усі статистичні матеріали подаються у вигляді зведених балансів бюро, бюджету соцстраху, журналів обліку прибутків-видатків Всеукраїнської республіканської територіальної каси [2, спр.294, 297в]. Останні статистичні дані про структуру та штати бюро соцстраху датуються серпнем 1934 р. [2, спр.537]. Оскільки протягом вказаного періоду кошти соцстраху спрямовуються, переважно, на соціально-побутове обслуговування робітників провідних галузей економіки та потреби державного бюджету, акти обстежень контролюючих органів відображають лише статистичні дані про використання коштів на медико-санітарне та профілактичне обслуговування робітників [2, спр.500, 502], забезпечення харчуванням шкіл та дошкільних установ [2, спр.297а], трудове працевлаштування пенсіонерів [1, спр.532]

Оскільки, впродовж 1923-1933 рр. органи соціального страхування знаходилися у відомчому підпорядкуванні Народного комісаріату праці УСРР, то матеріали фонду вказаного наркомату (Ф. 2623) виступають важливим джерелом для оцінки діяльності органів соціального страхування та визначення їх місця в системі соціального захисту. Особливістю окремих матеріалів є їх вищий ієрархічний статус, який відбиває основні напрямки соціальної політики впродовж 1920 – 1930-х рр.. Зокрема у фонді містяться витяги із протоколів засідань Політбюро, секретаріату ЦК КП(б)У, президії ВУЦВК, Південбюро ВЦРПС, що відображають дискусії радянсько-партійних органів щодо напрямків розвитку соціального страхування [3, спр.1142, 1143, 1144, 1200, 1606, 2314, 2812, 3082, 3571, 3739, 3800, 5552,

6777]. Стенограми Всеукраїнських нарад (з жовтня 1922 р.) та з'їздів (з травня 1925 р.) працівників відділів праці та соціального страхування [3, спр.1209, 1210, 1211, 1656, 2079, 2366, 2825, 2826, 4511а, 5526, 6785], що містять тези доповідей та резолюції із соціального страхування, дозволяють не лише простежити успіхи та недоліки в діяльності органів соціального страхування, але й відобразити специфіку їх роботи у різних регіонах України.

Щорічні звіти про роботу НКП УСРР 1923-1933 рр. [3, спр.1641, 1642, 2082, 2083, 2773, 2827], невід'ємною структурною частиною якого було управління соціального страхування, дозволяють простежити динаміку розвитку системи соціального страхування в Україні впродовж вказаного періоду в якісних та кількісних вимірах. В свою чергу, доповіді про роботу, звіти та плани діяльності вказують на їх регіональні особливості. Окрім загальних систематизованих даних, у справах фонду підібрані матеріали, що стосуються окремих напрямків діяльності страхових органів. Так, статистичні дані відділів праці, що відображають стан та рух безробітних продовж 1920-х рр. [3, спр.922, 1099, 2217, 2263], баланси страхових органів по боротьбі із безробіттям [3, спр.1581], документи Центрального комітету по боротьбі із безробіттям при УЕН [3, спр.1238], плани та кон'юнктурні огляди про стан ринку праці в Україні, організацію та діяльність трудових колективів [3, спр.3080, 3548] дають змогу зробити висновки про ефективність діяльності страхових органів України по забезпеченню безробітних. Звіти окружних страхових кас про направлення робітників та службовців на курорти, в санаторії та будинки відпочинку [3, спр.2215, 6687], опублікування кошторисів витрат на утримання профілактичних установ, забезпечення застрахованих медичною допомогою [3, спр.1594] сприяють визначенню рівня медичного страхування. Страхування тимчасової та постійної втрати працездатності простежується через: звіти відділів охорони праці про стан техніки безпеки та травматизму у провідних галузях економіки УСРР [3, спр.2129, 2622, 2932, 3796, 5216, 6753], відомості про кількість оплачених

днів непрацездатності та склад інвалідів праці [1, спр.1545, 6443, 6547] тощо. Важливим моментом для оцінки роботи страхових органів є збереження у фонді документів за 1931-1933 рр.

Особливу роль для визначення структури та штату управління соціального страхування УСРР у 1922 – 1933 рр. відіграв третій опис Ф. 2623. Він містить: списки та анкети працівників управління у 1920-1933 рр. [3, спр.2, 41, 74]; накази та розпорядження по особовому складу [3, спр.3, 13, 73, 113, 170]; листування із ЦК КП(б)У та ВУЦВК з приводу керівних призначень [3, спр.15, 83]; посвідчення мандати та довідки, видані інструкторам по соціальному страхуванню; витяги із трудових списків співробітників Головоцстраху [3, спр.133]. Останні відомості про особистий склад управління стосуються, на жаль, 1930 р.

Становлення соціального страхування при переході до НЕПу відбувалося в рамках народного комісаріату соціального забезпечення. Саме тому, матеріали фонду вказаного наркомату (Ф. 348) є необхідними для дослідження початкового етапу зародження соціального страхування як форми соціального захисту населення в умовах ринкових відносин.

Колекція фонду, в першу чергу, представлена підбіркою документів про роботу Управління соціального страхування протягом лютого – грудня 1922 р. [4, спр.572, 573], що включає в себе обіжники, інструкції, протоколи, висновки та листування. Становлення фінансової системи соцстраху відображають телеграми завідувачів губерньськими відділами соціального забезпечення про надходження внесків у квітні-травні 1922 р. [4, спр.608], документи про створення та збирання внесків до фонду соціального страхування у 1922 р. [4, спр.770, 796]. Матеріали всеукраїнської наради завгубсобезами, зібрані протягом 7-24 березня 1922 р. [4, спр.623] відображають дискусії в системі органів влади щодо організаційного керівництва соціальним страхуванням. В 1923-1930 рр. у фонді НКСЗ відображені лише матеріали про спільну діяльність Головоцстраху та Наркомату соціального забезпечення по обслуговуванню пенсіонерів в

інвалідних установах соцзабезу [4, спр.2280, 2290] та про оплату частини пенсій персональних та академічних пенсіонерів з бюджету сектору соціального страхування [4, спр.2261].

Певна частка матеріалів, що характеризують кількісні показники діяльності органів соціального страхування знаходиться у фонді Української загальнопланової комісії при Українській економічній нараді (Укрдержплану) (Ф. 337), зокрема, його економічної секції (1922-1925 рр) та секції праці (1925-1928 рр). Окрім звітів ГУСС, НКСЗ та НКОЗ УСРР за 1922-1927 рр.[5, спр.879, 4675, 5921, 6115, 6156, 7456, 7474] у фонді містяться річні фінансові звіти Українського курортного управління за 1924-1928 рр.[5, спр.3229, 4676, 5922], відділу робітничої медицини за 1922-1927 рр.[5, спр.878], які відбивають особливості медичного страхування в УСРР. Фінансове становище страхових органів відображено в протоколах засідань бюджетно-фінансової секції Укрдержплану та матеріалах до них [5, спр.867]. Серед планових документів, насамперед, перспективний п'ятирічний план розвитку соціального страхування на Україні на 1928/29 – 1932/33 рр. [5, спр.7463].

Висвітлення основ медичного страхування у 1920 – 1930-х рр. було б неповним без використання матеріалів архівного фонду народного комісаріату охорони здоров'я УСРР (Ф. 342). У 1922-1927 рр. при наркоматі функціонував відділ робітничої медицини (Рабмед), який здійснював керівництво медичним страхуванням. У фонді збереглися: протоколи засідань колегії відділу робітничої медицини 1923-1925 рр.; обіжники та інструкції відділу на місця з приводу надання медичної допомоги застрахованим 1922-1927 рр.; листування відділу із ГУСС УСРР, НКОЗ УСРР, НКП УСРР, губернськими і окружними відділами та інспекціями охорони здоров'я. Зазначені матеріали не лише розкривають правовий статус медичного страхування, але й дають можливість оцінити ефективність діяльності лікарняних установ робітничої медицини. Цікавими в цьому плані видаються матеріали про стан лікарської мережі страхової медицини УСРР у березні-грудні 1922 р. [6, спр.1229], матеріали лікарсько-контрольних та лікарсько-

експертних комісій у 1925-1927 рр. [6, спр.1413, 2010]. Невід'ємною складовою медичного страхування було надання профілактичної допомоги застрахованим через направлення їх до будинків відпочинку, санаторіїв, курортів. У колекції фонду містяться відомості про розподіл санаторно-курортних місць по округах України у 1924-1926 рр. [6, спр.1441], листування з питань профілактики в установах робітничої медицини у жовтні 1926 – березні 1928 рр. [6, спр.2657], листування про організацію роботи санаторіїв та курортів у 1927-1929 рр. [6, спр.2665], їх будівництво та утримання впродовж жовтня 1925 – вересня 1927 рр. [6, спр.2033].

Окремі матеріали, що стосуються пенсійного страхування зберігаються у фонді Всеукраїнського центрального виконавчого комітету робітничих, солдатських та червоноармійських депутатів (ВУЦВК) (Ф. 1). Зокрема, у третьому описі фонду можна знайти листування із Головоцстрахом про призначення та виплату пенсій інвалідам праці та громадянської війни, робітникам-винахідникам, персональним пенсіонерам у 1923-1930 рр.[7, спр.26, 70, 78, 1807], видачу допомог безробітним, оплату понаднормових робіт[7, спр.116], визначення розмірів страхових внесків[7, спр.1814].

Отже, у фондах ЦДАВО міститься значний масив матеріалів, пов'язаних із діяльністю органів соціального страхування УСРР у 20 – 30-х рр. ХХ ст. Різноманітні за змістом та формою, із різним ступенем репрезентативності та достовірності, вони, в цілому, достатньо повно відображають теорію та практику органів соціального страхування досліджуваного періоду.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. ЦДАВО України. – Ф. 2851. Головне управління соціального страхування при НКП УСРР; 2. ЦДАВО України. – Ф. 2605. Всеукраїнська рада професійних спілок; 3. ЦДАВО України. – Ф. 2623. Народний комісаріат праці УСРР; 4. ЦДАВО України. – Ф. 348. Народний комісаріат соціального забезпечення УСРР; 5. ЦДАВО України. – Ф. 337. Українська державна загально планова комісія при економічній нараді (Укрдержплан); 6. ЦДАВО України. – Ф. 342. Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР; 7. ЦДАВО

України. – Ф. 1. Всеукраїнський Центральний Виконавчий комітет Рад робітничих, солдатських і червоноармійських депутатів.