

УДК 94(477)

Мельничук О.А. Особливості діяльності органів соціального забезпечення в Україні у період НЕПу // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія: Історія. – Вип. 7. - Вінниця, 2004. - С. 35-41.

*О. А. Мельничук*

## **ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ В ПЕРІОД НЕПУ**

Нова економічна політика, що була тимчасовим вимушеним відступом більшовиків від впровадження в життя комуністичної доктрини суспільного розвитку, внесла певні корективи і в систему соціального забезпечення. Відмова від стягування продрозкладки, загальної трудової повинності, запровадження товарно-грошових відносин, певна легалізація приватної торгівлі та підприємництва суттєво зменшили надходження до державного та місцевих бюджетів, а отже значно ослабили ресурси собезів на місцях. В таких умовах держава змушена була частково реформувати існуючу організаційну структуру органів соціального забезпечення та шукати інші альтернативні шляхи проведення соціальної роботи.

В більшовицькій теорії соціальне забезпечення виконувало не лише соціальну функцію, воно мало виступати ідеологічним обґрунтуванням переваг радянської політичної системи над капіталістичною. Саме тому в радянській історіографії дослідниками Вигдорчиком Н., Забеліним Л., Тетенборном З., Догадовим В., Араловим В., Левшиным А., Козловим А., Ланцевим М., Андреевим В. та іншими<sup>1</sup> здебільш обґрунтовувалася висока ефективність системи соціального захисту. Лише останнім часом з'явилися дослідження, в яких з нових концептуальних позицій висвітлюються окремі аспекти даної проблеми<sup>2</sup>. Разом з тим, цілісної праці, яка відображала б стан соціального забезпечення в період нової економічної політики немає.

Зважаючи на це, метою даної статті є намагання автора простежити зміни, які відбулися в системі соціального забезпечення при переході до нової економічної політики, вказати на особливості та основні напрямки проведення соціальної роботи серед населення у вказаний період.

Перші зміни в системі соціального забезпечення періоду НЕПу відбулися у напрямку впорядкування штатів собезів на місцях. Вже у травні 1922 р. за обіжником Наркомсобезу була проведена реорганізація, що виразилася у значному скороченні штатів. Згідно із інструкцією про порядок реорганізації Губсобези продовжували існувати як окремі відділи Губвиконкому, але підлягали внутрішній реорганізації. Всі підвідділи Губсобезу скасовувалися і весь апарат організовувався у відділі, що мав єдину канцелярію з розподілом за функціональними ознаками на столи, яким передавалися справи колишніх підвідділів.

Адміністративно-господарську роботу відділу очолював секретар. У його віданні знаходилася і загальна канцелярія. Організаційна, контрольна і статистична робота в губернському масштабі здійснювалася інспекторським відділом під керівництвом губернського інспектора. Ведення операційної роботи покладалося на столи: допомог і пенсій (призначення пенсій інвалідам та допомог сім'ям червоноармійців); установ соціального забезпечення (поміщення інвалідів в інвалідні будинки, господарський контроль за установами, розпорядження безгосподарним майном); соціальної допомоги (допомога інвалідам, демобілізованим та нужденним); опіки; інвалідної кооперації. Пенсійним забезпеченням із коштів бюджету на середину 20-х років стали відати інспекції соціального забезпечення, утворені замість ліквідованих окружних відділів, і районні та міські виконавчі

комітети Рад. Керівництво селянськими комітетами взаємодопомоги покладалося на селянські секції при Губсобезі<sup>3</sup>.

Згідно з інструкцією, функції постачання та відповідні апарати Губсобезів скасовувалися. Установи соціального забезпечення (будинки опіки, будинки для інвалідів, школи, колонії, навчальні майстерні тощо), залишаючись підконтрольними і підвідомчими собезу, перетворювалися в самостійні бюджетно-господарські одиниці. Ніяких центральних органів їх постачання не організовувалося і такі установи повинні були вести господарське життя самостійно в межах затверджених кошторисів<sup>4</sup>.

У січні 1924 р. Раднаркомом УСРР були прийняті типові штати для всіх губсобезів, за якими чисельність працівників по Україні становила – 198 чоловік, в середньому на один губсобез – 22. Наркомсобез, пристосовуючи штати до місцевих умов та здійснивши групування губернських відділів соціального забезпечення за категоріями, встановив: для I-ї категорії – 27 чоловік, для II-ї – 18<sup>5</sup>. При цьому губернську інспектуру Собезу за визначенням структурно-штатної комісії при РСІ мали обслуговувати 12, а окружну – 5 співробітників<sup>6</sup>. Центр суворо попереджував губвиконкоми про недопущення самовільного збільшення штатів собезів, попереджуючи, що додаткові кошти виділятися не будуть. В червні 1924 р. Наркомсобез взагалі запропонував Окрінспектурам відшуковувати кошти для заробітної плати співробітникам собезів із місцевих бюджетів<sup>7</sup>.

Звуження матеріальної бази відділів соціального забезпечення в період НЕПу змушувало владу обмежувати коло осіб, що підлягали обслуговуванню. В основу відбору, як і раніше, покладался класовий принцип. Він чітко простежувався в обіжнику Наркомсобезу від 12 червня 1924 р. “Про забезпечення нетрудових, декласованих і дефективних елементів, а також осіб самостійної праці”. В документі до категорії осіб, що мають право на соціальне забезпечення відносили: а) осіб, що не експлуатують чужої праці (ковалів, кравців, перукарів, прачок, лікарів, педагогів, артистів, художників); б) осіб, що не мають можливості документально довести свій зв’язок з напівпролетарськими верствами населення (кухарки, домогосподарки, поденні працівники); в) нетрудові члени сім’ї вказаних вище осіб (батьки, дружина і діти, неповнолітні круглі сироти, рідні брати і сестри); г) осіб, що мають природну непрацездатність чи набули її до досягнення трудової працездатності (т. зв. “дефективні”). Місцевим собезам вказувалося підтримувати вказані категорії осіб лише при відсутності родичів, страхових чи громадських організацій. Якщо родичі відмовлялися надавати матеріальну допомогу, їх притягували до суду, або публікували у пресі списки “ворогів”<sup>8</sup>.

Оскільки поширеними явищами в період НЕПу, що компрометували радянську владу, були такі явища як бродяжництво, безпритульність, проституція, в обіжнику вказувалося на необхідність надавати “моральну допомогу”: командному і адміністративному складу царської армії та служителям релігійних культів, що “припустилися” до бродяжництва<sup>9</sup>.

Для зміцнення матеріальної бази органів соціального забезпечення декретом Раднаркому УСРР “Про поставлення соціального забезпечення” від 14 березня 1922 р. передбачалася безперешкодна передача органам Собезу всього виморочного, безгосподарного і конфіскованого судом майна<sup>10</sup>. (Виморочним вважалося майно, яке залишалося після смерті при відсутності законних спадкоємців. Безгосподарне – майно, власники якого безвісно відсутні чи втекли із “білими”). Згодом Постановою Раднаркому від 7 червня 1922 р. була затверджена “Інструкція про спрямування конфіскованого і виморочного майна у фонд соціального забезпечення”, яка передбачала процедуру передачі вказаного майна та вказувала на шляхи його використання<sup>11</sup>. Виняток становили конфісковані, виморочні та безгосподарні будівлі в містах і поселеннях міського типу, які постановою ВУЦВК та Раднаркому УСРР від 19 грудня 1923 р. передавалися у повне розпорядження органів комунального господарства (Откомхозів) і лише на їх розсуд могли бути передані у відання місцевих органів соціального забезпечення<sup>12</sup>.

Втілюючи в життя директиви уряду Подільський губвиконком в наказі від 3 березня 1924 р. пропонував державним установам, підприємствам та приватним особам повернути

незаконно привласнене майно. В разі невиконання наказу, посадові особи підлягали кримінальній відповідальності за ст. 118 КК, а приватні особи – адміністративному стягненню до 300 крб. золотом чи до 3-х місяців примусових робіт. У разі розтрата зазначеного майна посадові особи притягувалися до кримінальної відповідальності за ст. 113 КК, а приватні особи – за ст. 185 КК<sup>13</sup>. Органам ДПУ і міліції наказувалося взяти активну участь у передачі майна органам соціального забезпечення. У разі надходження майна не у фонд Собезу Наркомат РСІ для усунення порушень пропонував звертатися до своїх відділів на місцях.

Перехід до НЕПу скоротив до мінімуму і так уже “куці” бюджети собезів. Вихід з цієї ситуації влада вбачала в перенесенні основного тягаря по здійсненню функцій соціального захисту населення від собезів до інших державних, кооперативних та добровільних громадських організацій. Лише серед останніх можна назвати: комісії допомоги дітям, комісії у справах колишніх червоних партизан та червоноармійців, комісії допомоги голодуючим, комісії допомоги нужденним громадянам, комітети боротьби із безробіттям, комітети допомоги хворим і пораненим червоноармійцям та інвалідам війни, комітети допомоги євреям, потерпілим від погромів, комітети допомоги жертвам інтервенції тощо.

Більшість з них справляли враження здебільш своїми змістовними та гуманними назвами, які красиво виглядали на шпальтах газет та журналів, однак у переважній своїй більшості були фінансово неспроможними. Прикладом можуть слугувати комітети допомоги хворим і пораненим червоноармійцям та інвалідам війни (комдопи), які відновлюють свою діяльність в губерніях України з квітня 1923 р., а в грудні 1924 р. за Постановою ВУЦВК були передані у відання собезів. Через них виконкоми відпускали кредити для надання допомоги демобілізованим червоноармійцям та інвалідам війни. Комдопи існували за рахунок отримання з центру та розповсюдження різного роду благодійних видань ( марок, значків, календарів, портретів, журналів), рекламно-видавничої діяльності, установки рекламних щитів, випуску довідників, розповсюдження речових лотерей тощо. Оскільки власних коштів не вистачало навіть на утримання приміщень, відшукувалися будь-які способи їх надходжень. Так, у грудні 1924 р. Подільський губернський комітет допомоги виступив з клопотанням перед Губвиконкомом про видання постанови, яка б затвердила обов’язкове вивішування траурних прапорів на всіх будинках в річницю смерті В.І. Леніна, з умовою, щоб такі прапори купувалися в комітетах допомоги<sup>14</sup>.

Одним із основних завдань органів соціального забезпечення в умовах нової економічної політики було якнайширше охоплення суспільно корисною працею всіх осіб, що потребують соціальної допомоги і надання їм пільг у тих установах, де вони працюють. Основною формою працевлаштування інвалідів були виробничі, сільськогосподарські, торгові і трудові артілі, правовий статус яких визначався Положенням про кооперативні об’єднання інвалідів. Діяльністю кооперативів керував Всеукраїнський союз кооперативних об’єднань інвалідів. На думку Наркомсобезу, кооперування інвалідів у виробничі і трудові артілі мало бути спрямовано на покращення їх побуту та зняття з державного забезпечення<sup>15</sup>. Лише в Подільській губернії на січень 1925 р. було організовано 69 виробничих артілей, 52 сільськогосподарських, 5 трудових, 12 товариств збуту, в яких кооперувався 1441 інвалід<sup>16</sup>.

Губернські з’їзди повітових відділів соціального забезпечення, скликані для роз’яснення завдань та функцій собезів в умовах НЕПу у червні 1922 р. прийняли резолюції, відповідно до яких собези із органів розподільчих мають перетворитися у частково господарчі. З цією метою Наркомсобез пропонував місцевим відділам закріпити за собою та інвалідними будинками необхідну кількість польової і орної землі та взяти в оренду невеликі прибуткові підприємства (млини, маслобійні, заводи, майстерні), застосовуючи в них по можливості працю підопічних<sup>17</sup>. Вироблення плану нової економічної політики повітових собезів та основних напрямків її здійснення покладалося на створені при Губсобезах комісії (економнаради)<sup>18</sup>.

Зміни в області економіки, в період НЕПу знайшли відображення і в правовому регулюванні соціального забезпечення непрацездатних. Єдиний нормативний акт, що регулював відносини у цій сфері “Положення про соціальне забезпечення трудящих” від 31 жовтня 1918 р. було замінено нормами права про соціальне страхування, державне соціальне забезпечення та про суспільну взаємодопомогу. Для реалізації цих форм створюються різноманітні органи.

Зокрема, роботу із соціального страхування було розпочато з квітня 1922 року через створення спеціального страхового підвідділу собезу. Постановою ВУЦВК від 21 грудня 1922 р. всі справи соціального страхування передавалися від відділів соціального забезпечення до відділів праці. Передача мала бути проведена до 1 лютого 1923 р.<sup>19</sup>.

До роботи із соціального страхування були залучені всі можливі радянські органи. На жовтень 1922 р. лише у м. Вінниці страхуванням були охоплені 240 підприємств, при цьому загальна кількість застрахованих становила 4700 чоловік. Головною проблемою в даному напрямку був збір страхових внесків. З метою своєчасної здачі страхових внесків радянськими органами було застосовано ряд адміністративних заходів як до приватних так і державних підприємств (притягнуто до суду 12 державних і 32 приватних підприємства). В результаті надходження страхових внесків суттєво зросло. Так якщо в червні 1922 р. до Подільського собезу надійшло 10 млрд. крб., то в серпні – 22 млрд. крб.<sup>20</sup>.

Видача допомог із соціального страхування на випадок безробіття спочатку була покладена на підприємства в рахунок взаємозаліку. Перші допомоги безробітним почали видаватися із середини травня 1922 р. За розміром допомоги безробітні поділялися на три категорії: висококваліфіковані – отримували 17 500 000 крб., середньої кваліфікації – 15 500 000 крб., нижчої кваліфікації – 10 500 000 крб. Соціальне забезпечення робітників і службовців органи соціального страхування здійснювали в цей час через міські страхові каси та районні бюро<sup>21</sup>.

Значну корекцію у напрямки роботи органів соціального забезпечення при переході до НЕПу було внесено у зв'язку із голодом 1921-1923 рр. Головним завданням собезів в цей час була допомога голодуючим біженцям. Щоправда існували в цей час і Губернські комісії допомоги голодуючим, однак вони здійснювали, головним чином, роботу із обліку та перевезення хліба в голодуючі райони. Так, лише за період з 1 жовтня 1921 р. по 1 квітня 1922 р. органами Подільського відділу соціального забезпечення було видано: мануфактури – 5257 арш., різного одягу – 2300 шт., продуктів – 230 пудів. Зважаючи на обмежені ресурси собезу, навіть така допомога була суттєвою. В свою чергу Губдопгол за проханням собезу надав 50 000 крб. на ремонт приміщення та обладнання їдальні для голодуючих, яка була відкрита у Вінниці 8 серпня 1922 р. За рахунок столової видавалося до 200 обідів на день<sup>22</sup>.

Окремо слід сказати про організацію соціального забезпечення селянства у вказаний період. Адже селяни становили переважну кількість населення України, і саме вони виступили вірними союзниками пролетаріату при захопленні влади більшовиками. Здавалося б селяни мають повне право на соціальний захист від новоствореної держави.

Однак більшовики міркували інакше. Проголошуючи основним пунктом комуністичної доктрини ліквідацію приватної власності на засоби виробництва, вони не могли розраховувати на підтримку українських селян-власників. Саме тому Леніним була висунута теза про те, що при здійсненні комуністичних перетворень на селі слід опиратися на його пролетаризовані верстви<sup>23</sup>. Це, по-суті, означало, що про соціальне забезпечення заможного і середнього селянства не могло бути й мови, навпаки вони самі мали стати фінансовим джерелом комуністичних перетворень. Проте, як не дивно, радянська влада не поспішала робити реальні кроки по соціальному забезпеченню незаможного селянства. Щоправда, в умовах військового комунізму, стимулюючи незаможників до соціального розшарування села, влада дозволяла їм залишати у своїх фондах четверту частину хліба, сконфіскованого у заможних. Однак скористатися продовольством нових фондів сільська біднота могла лише у виняткових випадках за особистим розпорядженням губернських продкомісарів<sup>24</sup>. Такий же принцип “забезпечення” сільської бідноти влада намагалася

зберегти і в початковий період непу. Проте в нових економічних умовах він виявився не настільки ефективним.

Не бажаючи витратити кошти державного бюджету на забезпечення селян, держава постановою РНК УСРР від 23 грудня 1921 р. проголосила про необхідність створення на селах громадських організацій – сільських товариств взаємодопомоги (СТВ), які підпорядковувалися б органам собезів на місцях і здійснювали б соціальну роботу на селі<sup>25</sup>. Для керівництва і спрямування діяльності Комітетів Взаємодопомоги (КВД) було вирішено створити при губвиконкомах Губернські секції КВД у складі трьох чоловік: завгубсобезом, голови губКНС та інспектора із взаємодопомоги<sup>26</sup>.

Створення організацій на місцях розпочалося з весни 1922 р., а вже на весну 1923 р., лише в Подільській губернії діяло 93 волосних та 2079 сільських комітетів<sup>27</sup>. Кожне СТВ, як правило, об'єднувало 60-100 чоловік, які окрім вступного, сплачували місячні внески, розміри яких в різних селах були неоднаковими<sup>28</sup>.

Для поповнення фондів вказаних організацій було запропоновано кожної осені проводити кампанії із самообкладання селян. З цією метою створювалися комісії із представників окрвиконкомів, комітетів незаможних селян та інспектур собезів для проведення сходів у районах і селах. Такі сходи мали прийняти рішення про вид самооподаткування (подесятинно, подвірні чи подушно), визначити розміри податку та кінцеві терміни сплати. Незважаючи на те, що кампанія мала носити добровільний характер, представникам на місцях вказувалося приймати постанови, які б позбавили осіб, що відмовилися від участі у взаємодопомозі, права на підтримку із будь-яких суспільних фондів<sup>29</sup>.

Виховані на обштинних традиціях колективізму та повіривши у щирі наміри більшовиків селяни взяли активну участь у формуванні фондів взаємодопомоги. Так, фонд комітетів Поділля на 1 квітня 1923 р. становив: 36 942 пуди хліба та 7 000 крб. грішми, 1050 крб. сріблом<sup>30</sup>. Сповідуючи класовий принцип соціального забезпечення, з метою здійснення контролю за видатками з таких фондів у березні 1924 р. в більшості губерній України виконкомами були прийняті рішення про передачу керівництва роботою комітетів взаємодопомоги від органів собезу до комітетів незаможного селянства<sup>31</sup>.

Такі рішення в подальшому дискредитували саму ідею селянської взаємодопомоги. У постанові VIII Всеукраїнської партконференції (липень 1924 р.) зазначалося, що комітети взаємодопомоги існують як не признані громадські організації. Вони будуються не через громадські принципи, а керуються безпосередньо головами КНС, які використовують кошти комітетів взаємодопомоги на власний розсуд. Зважаючи на це, було прийняте рішення розмежувати в подальшому функції КНС та КВД<sup>32</sup>. Однак на практиці, аж до припинення свого існування (1932 р) комітети взаємодопомоги на місцях перебували під пильним контролем комнезамів.

Отже, система соціального забезпечення в Україні у період нової економічної політики мала свої особливості. До них слід віднести: скорочення штатів та бюджетів місцевих собезів; суттєве обмеження кола осіб, які підлягали обслуговуванню; якнайширше охоплення суспільно-корисною працею соціально-незахищених категорій населення; запровадження соціального страхування тощо. Основний тягар із проведення соціальної роботи був перенесений від собезів до інших державних, кооперативних та добровільних громадських організацій. Соціальне забезпечення селянства в цей час покладалося на сільські товариства взаємодопомоги. Саме тому, перспективами подальших досліджень системи соціального забезпечення в період НЕПу є аналіз діяльності не лише відділів соціального забезпечення, але й інших організацій, які здійснювали функції соціального захисту населення у вказаний період.

#### ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. – М., б/г; Забелин Л. Теория социального обеспечения. – М., 1924; Забелин Л. Теоретические основы социального страхования. – М., 1926; Теттенборн

З.Р. Советское социальное страхование. – М., 1926; Догадов В.М. Социальное страхование. – Л., 1926; Аралов В.А., Левшин А.В. Социальное обеспечение в СССР. – М., 1959; Козлов А.Е. Социальное обеспечение в СССР. – М., 1981; Ланцев М.С. Социальное обеспечение в СССР (Экономический аспект). – М., 1976; Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. – М., 1980; його ж: Правовые проблемы социального обеспечения в СССР // Советское государство и право. – 1967. - №2. – С.31-37; його ж: Вопросы теории советского права социального обеспечения. – Проблемы трудового права и права социального обеспечения. – М., 1975; його ж: Конституционные основы советского права социального обеспечения. – Вопросы теории и практики социального обеспечения. – М., 1978; 2. Журбелюк Г.В. Організація соціальної роботи на Україні у планах радянської модернізації суспільства 20-х років // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія: Історія. Вип.ІІІ. – С. 67-73; Шарпатий В.Г. Особливості функціонування системи соціального забезпечення в Україні 1920 – 1930-х років: історичний аспект // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія: Історія. Вип. VI. – С. 63-67; Мельничук О.А., Мельничук О.Ф. Організація соціального забезпечення на Поділлі на початку 20-х рр. XX ст. // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія: Історія. Вип. VI. – С. 157-162; 3. ДАВО. – Ф.Р-973. – Оп.2. – Спр.12. – Арк.2; 4. Там само. – Арк.8; 5. ДАВО. – Ф.Р-973. – Оп.2. – Спр.13. – Арк.23; 6. ДАВО. – Ф.Р-925. – Оп.1. – Спр.187. – Арк.138; 7. ДАВО. – Ф.Р-973. – Оп.2. – Спр.5. – Арк.160; 8. ДАВО. – Ф.Р-973. – Оп.2. – Спр.13. – Арк.231; 9. Там само. – Арк.232; 10. ЗУ УСРР. – 1922. - №12. – Ст.109; 11. ЗУ УСРР. – 1922. - №27. – Ст.445; 12. ДАВО. – Ф.Р-973. – Оп.2. – Спр.13. – Арк.21; 13. ДАВО. – Ф.Р-973. – Оп.2. – Спр. 10. – Арк.14; 14. ДАВО. – Ф.Р-925. – Оп.1. – Спр.187. – Арк.140; 15. Козлов А.Е. Социальное обеспечение в СССР. – М., 1981. – С.34; 16. ДАВО. – Ф.Р-925. – Оп.1. – Спр.187. – Арк.143; 17. ДАВО. – Ф.Р-973. – Оп.2. – Спр.13. – Арк.330; 18. Отчёт губисполкома Подолы за 1920-1921 гг. – Винница, 1922. – С. 402; 19. ДАВО. – Ф.Р-925. – Оп.1. – Спр.181. – Арк.10; 20. Отчёт губэкономсовещания Украинскому экономическому совету с 1 апреля 1922 по 1 октября 1922 г. – Винница, 1922. – С. 271; 21. Там само. – С.272; 22. Там само. – С.270; 23. Ленін В.І. Повне зібрання творів. – Т.39. – С. 217; 24. ДАВО. – Ф.Р-2041. – Оп.1. – Спр.93. – Арк.39; 25. ЗУ УСРР. – 1921. - №47. – Ст.91; 26. ДАВО. – Ф.Р-973. – Оп.2. – Спр.6. – Арк.3; 27. Мельничук О.А. Організація комітетів взаємодопомоги на Поділлі (1922-1923 рр.) // Тези доповідей звітної наукової конференції викладачів і студентів історичного факультету за 1994 р. – Вінниця, 1995. – С.52; 28. Кузьмінець Н.П. Селянські товариства взаємодопомоги на Поділлі // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія: Історія. Вип. II. – С. 114; 29. ДАВО. – Ф.Р-973. – Оп.2. – Спр.6. – Арк.10; 30. Мельничук О.А. Вказана праця. – С.52; 31. ДАВО. – Ф.Р-973. – Оп.2. – Спр.16. – Арк.25; 32. Там само. – Арк.26.