

Мельничук О.А. Становлення радянської системи соціального страхування (1917-1920) // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного університету. Серія: історичні науки. – Т.16. - Кам'янець-Подільський, 2006. – С. 103-111.

О.А. Мельничук

СТАНОВЛЕННЯ РАДЯНСЬКОЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ (1917-1920 рр.)

В статті, на основі аналізу нормативних актів, розкривається ставлення більшовиків до соціального страхування, як однієї із організаційно-правових форм соціального забезпечення населення.

В статье, на основе анализа нормативных актов, раскрывается отношение большевиков к социальному страхованию, как одной из организационно-правовых форм социального обеспечения населения.

Створення в Україні ефективної системи соціального захисту населення вимагає пошуку оптимальних організаційно-правових форм соціального забезпечення. Однією із них виступає загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Наслідком реформування системи соціального страхування стала поява спеціальних нормативних актів, які гарантують громадянам України матеріальне забезпечення та надання соціальних послуг у разі настання соціальних ризиків. На сьогодні система соціального страхування в Україні регулюється Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (1998 р.), Законами «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» (1997 р.), «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (1999 р.), «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (2000 р.), «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» (2001 р.), «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» (2001 р.), «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (2003 р.) та іншими нормативно-правовими актами.

Однак, поява соціального страхування як самостійного інституту відноситься до початку ХХ ст., коли III Державною думою Російської імперії у лютому - червні 1912 р. було прийнято пакет страхових законів "Про затвердження канцелярій у справах страхування робітників", "Про затвердження Ради у справах страхування робітників", "Про забезпечення робітників на випадок хвороби", "Про страхування робітників від нещасних випадків на виробництві". Загальне керівництво соціальним страхуванням у країні здійснювала Рада у справах страхування робітників при Міністерстві торгівлі й промисловості. У губерніях та великих містах створювалися страхові канцелярії, які спостерігали за виконанням страхових законів. Робочими органами на місцях були лікарняні каси та страхові товариства. Останні об'єднували зі страховою метою роботодавців по округах. У царській Росії діяло декілька тисяч страхових кас і близько 10 товариств¹.

З появою радянської держави система соціального страхування була піддана серйозному реформуванню, з метою пристосування до більшовицької моделі суспільного розвитку. Головним завданням при цьому була потреба, продемонструвати захист інтересів пролетаріату, шляхом перенесення фінансового тягаря на роботодавців та заможні верстви населення.

Метою статті є, на основі аналізу нормативних актів та спеціальної літератури, продемонструвати особливості становлення радянської системи соціального страхування,

визначити її ефективність та відповідність загальнолюдським інтересам та цінностям.

Проблема становлення та розвитку радянського соціального страхування частково висвітлювалася у працях Басєвського І.Л., Болотіної Н.Б. Вишневецького А., Герасимовича В., Данського Б.Г., Любимова Б., Надточія Б., Сташківа Б.І., Теттенборн З., Трапезникова В., Фабриканта М.Л.² та ін.

З перших днів після захоплення більшовиками влади спостерігається правотворчість у сфері соціального страхування. Головним мотивом при цьому було не створення ефективної системи соціального забезпечення, а намагання переконати, насамперед, пролетаріат у бажанні виконувати соціальні обіцянки. Вже 8 листопада 1917 р. був виданий декрет РНК «Про збільшення пенсій робітникам, що постраждали від нещасних випадків». В ньому йшлося про необхідність внесення суттєвих змін до закону про страхування від 23 червня 1912 р., шляхом поширення страхування на всіх робітників, відшкодування повного заробітку травмованим на виробництві, надання самоврядування застрахованим і передачу справ експертиз постраждалих від нещасних випадків до лікарів, обраних від робітничих організацій. Раднарком пропонував збільшити на 100 % пенсії з втрати працездатності на виробництві, починаючи з 1 січня 1917 р. за рахунок пенсійного фонду. Такі видатки мали компенсуватися протягом 3-х років із запасного капіталу, вільних залишків від операцій, а в разі недостачі – додатковими внесками підприємців. Для цього були внесені відповідні зміни до ст. 459 Уставу про промислову працю³.

Слід за цим, декретом РНК від 9 листопада 1917 р. «Про винагороду постраждалих від нещасних випадків військових чинів, відряджених на роботу на підприємства» радянська влада зобов'язала у разі постійної втрати працездатності виплачувати таким особам, починаючи з 19 липня 1914 р. пенсії за робітничими розцінками. Кошти на ці цілі додатково стягувалися з власників підприємств⁴. 13 листопада 1917 р. РНК опублікував «Урядове повідомлення про соціальне страхування», де зазначалося, що «пролетаріат Росії поставив на порядку денному повне соціальне страхування найманих робітників, а також міської та сільської бідноти⁵. В усіх документах головний тягар соціальних страхових внесків перекладався на плечі підприємців, які здійснювали відрахування під пильним робітничим контролем.

Прагнучи підпорядкувати існуючі страхові товариства своєму впливові, насамперед, фінансовому, РНК своїм декретом від 16 грудня 1917 р. оголосив все їх майно і капітали власністю держави. Формальним приводом для цього послугувало ігнорування Петроградським окружним страховим товариством розпоряджень комісарів радянської влади. До видання нового закону про страхування призначення пенсій і допомоги, в тому числі експертиза травмованих покладалася на Петроградську загальноміську робітничу касу. Усі страхові внески мали надходити на рахунок в Державний банк⁶. Таким чином систему соціального страхування та забезпечення, що склалася в дореволюційній Росії в короткі терміни було повністю зруйновано. Більшовики почали вибудовувати власну державну систему соціального забезпечення.

Першим спеціальним нормативним актом радянської влади у сфері соціального страхування було Положення ВЦВК і РНК «Про страхування на випадок безробіття» від 11 грудня 1917 р. Дане положення вперше у світовій практиці на законодавчому рівні запроваджувало соціальне забезпечення безробітних. Його дія поширювалася на всю територію Російської Республіки і на осіб, зайнятих по найму в усіх галузях праці, незалежно від віку і статі, характеру роботи, типів підприємств. На дію Положення не могли розраховувати лише ті, регулярний заробіток яких перевищував триразову середню заробітну плату робітників даної місцевості, встановленої місцевими чи обласними радами професійних союзів.

В Положенні вперше було дано визначення поняття «безробітний», яким вважалася будь-яка працездатна особа, головним джерелом існування якої є робота по найму, що не має можливості знайти роботу за встановлену відповідними професійними спілками чи біржею праці норму винагороди, і зареєстрована в місцевих біржах праці, професійних спілках чи лікарняних касах. До безробітних зараховували також осіб, що позбавилися заробітку

внаслідок локауту.

Відповідно до Положення безробітними не могли бути визнані особи: позбавлені роботи без втрати заробітку; позбавлені заробітку внаслідок страйку; визначені місцевою касою безробітних чи уповноважених нею органів як такі, що без поважних причин залишили попередню роботу і не приступили до нової, або ж такі, що не потребують допомоги в даний час. Наявність і тривалість безробіття встановлювалася місцевою касою безробітних через біржі праці і професійні спілки (ст.5).

Кошти для забезпечення безробітних допомогою пропонувалося виділяти із відрахувань прогресивного податку на доходи, майно, спадок. До запровадження зазначеного податку, виділення коштів для забезпечення безробітних покладалося на роботодавців. Внески ці провадилися наймачами в місцеві каси безробітних і утворювали єдиний Всеросійський фонд безробітних. Такий фонд витрачався відповідно до правил, вироблених Центральною комісією страхування безробіття (ст.6-7).

Розмір внесків наймачів у фонд безробітних визначався у відсотках до заробітної плати і встановлювався єдиним для всієї Росії Центральною комісією страхування безробіття в обсязі не менш трьох відсотків, згідно з даними, що надавалися Всеросійською радою професійних союзів. Мінімум внесків наймачів за сезонних робітників встановлювався в розмірі п'яти відсотків заробітної плати. Наймачі були зобов'язані сплатити внески в місцеву касу безробітних у тижневий термін з дня виплати заробітку. Не внесені в зазначений термін гроші, стягувалися з наймачів розпорядженням комісара праці в передбаченому порядку, при цьому додатково сплачувалася пеня у розмірі 10% на місяць.

Відповідно до Положення, наймачі мали й інші зобов'язання перед касою безробітних. Серед них: заявляти протягом тижня про кожну особу, найняту чи звільнену; доставляти зведені відомості за формами, встановленими Центральною комісією страхування безробіття, про суму заробітку кожного працівника; пред'являти особам, уповноваженим на те комітетом каси безробітних необхідні документи, рахунки, записи і книги, що підтверджують вказані дані.

Безробітний отримував право на допомогу, починаючи з четвертого дня безробіття. Розмір допомоги, що видавалася мав становити середній поденний заробіток для даної місцевості, але не вище, ніж його дійсний заробіток. До заробітку згідно до Положення відносили: заробітну плату за вказаний період, в тому числі і за надурочні роботи; вартість забезпечення натурою (квартира, продукти тощо), долю участі особи в прибутках.(ст.13.) Середня заробітна плата в даній місцевості встановлювалася за рішенням місцевої чи обласної ради професійних спілок. Початок виплати допомоги визначався Центральною комісією страхування безробіття, що відкривала асигнування на це місцевій касі. У випадку хвороби безробітного, що не мав права на допомогу лікарняної каси, місцева каса безробітних брала на себе витрати по наданню йому допомоги на час хвороби за нормами лікарняних кас.

Положенням передбачалося, що місцева каса безробітних засновується в населеному пункті з числом мешканців понад двадцять тисяч. Вона має право утворювати союзи і вступати в угоди як між собою, так і з іншими організаціями й установами, від свого імені набувати права на майно, у тому числі право власності та інші права на нерухомі маєтки, вступати в зобов'язання, бути позивачем та відповідачем у суді (ст. 17-18).

Справами місцевої каси безробітних відав комітет каси, що складався на три чверті з представників місцевої ради професійних союзів і на одну чверть із представників місцевої лікарняної каси. Комітет каси включав в себе правління та ревізійну комісію. Постанови комітету місцевої каси безробітних по застосуванню Положення могли бути оскаржені у губернську комісію страхування безробіття, а постанова губернської комісії у Центральну комісію в двотижневий термін (ст.20-22).

До складу губернської комісії страхування безробіття входило дев'ятнадцять осіб: з них десять представників від ради професійних спілок, чотири від лікарняних кас та по одному представнику від біржі праці, Комісаріату праці, Комісаріату торгівлі і

промисловості, від міського та земського самоврядування (ст.24.). Центральна комісія страхування безробіття складалася з двадцяти трьох осіб, з них тринадцять від Всеросійської ради професійних спілок, п'ять від робочої страхової групи при страховій раді, два від Комісаріату праці, та по одному представнику від Комісаріату торгівлі і промисловості, Всеросійського союзу земств і Всеросійського союзу міст. Центральна комісія мала право видавати накази й інструкції, обов'язкові для всіх місцевих кас і губернських комісій.

У Положенні про біржі праці, прийнятому 27 січня 1918 р. зазначалося, що безробітні отримують право на допомогу по безробіттю, встановленої законодавством про страхування від безробіття лише за умови реєстрації в місцевих біржах праці⁸.

Соціальне страхування від безробіття знайшло своє відображення і в Кодексі законів про працю Російської Федерації 1918 р. Зокрема, стаття 79 передбачала право безробітних на отримання допомоги по безробіттю із фонду безробітних. Правила ж про безробітних та про отримані ними допомоги поміщалися окремим додатком до Кодексу⁹.

Згідно із правилами безробітним визнавався будь-який, зобов'язаний трудовою повинністю громадянин, зареєстрований в місцевому відділі розподілу робочої сили, як такий, що не має роботи за спеціальністю і за винагороду, встановлену відповідним тарифом. До безробітних прирівнювалися також особи, які отримали роботу тривалістю не більше двох тижнів, а також ті які мали роботу не за спеціальністю і виконували її тимчасово, до отримання роботи за своїм фахом.

Відповідно до п.3 Правил, правами безробітних не могли користуватися: особи, що ухилялися від трудової повинності; не зареєстровані в місцевому відділі розподілу робочої сили; які самовільно залишили роботу. Всім безробітним гарантувалося право на отримання постійної (більше двох тижнів) роботи за спеціальністю в порядку черги, встановленої для кожної спеціальності в списках Відділу розподілу робочої сили.

Безробітні, які не отримали роботи, або працюючі, що отримали її не за спеціальністю і виконували її тимчасово, мали право на отримання допомоги із місцевої каси безробітних. Допомога безробітним у такому випадку видавалася у повному розмірі заробітної плати, відповідно до тарифу, групи та категорії, передбаченої розціночною комісією. Однак Народному комісаріату праці надавалося право в особливо виняткових випадках зменшувати розмір допомоги до межі прожиткового мінімуму, встановленого для даної місцевості. Допомога ж тимчасовим працівникам надавалася у розмірі різниці між заробітною платою, згідно із тарифом та винагородою, яку фактично одержував тимчасовий працівник¹⁰.

Для оформлення допомоги, безробітний був зобов'язаний подати реєстраційну картку місцевого відділу розподілу робочої сили та посвідчення розціночної комісії про зарахування до певної групи чи категорії трудящих. Перед видачею допомоги місцева каса при сприянні відділу розподілу робочої сили та відповідної профспілки перевіряла наявність підстав для безробіття та приналежність його до певної групи чи категорії. При наявності поважних причин, місцева каса могла відмовити заявнику у видачі допомоги. Про це вона зобов'язана була повідомити у трьохденний термін з дня подання заяви. Оскарження постанови місцевої каси здійснювалося у двохтижневий термін у місцевий відділ праці, а рішення останнього в обласний відділ праці.

Видача допомоги безробітним проводилася із фонду страхування безробітних, починаючи не пізніше ніж з четвертого дня безробіття. Фонд страхування безробіття складався: із внесків підприємств, установ та осіб, що застосовували найману працю; штрафів та пені, що накладалися через несвоєчасність сплати внесків; з випадкових надходжень. Розмір і порядок стягування штрафів, пені та внесків встановлювався щорічно спеціальною постановою Народного Комісаріату Праці¹¹.

Серед інших нормативних актів, що започатковували соціальне страхування в разі тимчасової непрацездатності були: постанова РНК від 23 травня 1919 р. "Про порядок видачі грошової допомоги у випадках тимчасової втрати працездатності", декрет РНК від 12 серпня 1920 р. "Про видачу допомоги у випадку тимчасової втрати працездатності", декрет РНК від 14 жовтня 1921 р. "Про забезпечення робітників і службовців у разі тимчасової

непрацездатності»¹².

До другої групи норм у сфері соціального страхування відносилися нормативні акти, що запроваджували страхування у випадку хвороби. Предметом такого страхування відповідно до декрету ВЦВК від 22 грудня 1917 р. «Про страхування на випадок хвороби» визначалися грошова та лікарська допомоги¹³.

Декретом передбачалася видача таких видів грошової допомоги: у випадку хвороби, що супроводжувалася втратою працездатності; у випадку вагітності та пологів; на поховання – у випадку смерті. (ст.25) Розмір грошової допомоги встановлювався в обсязі середнього заробітку. Виплату мали здійснювати лікарняні каси, створені страховими органами.

Допомога у випадку хвороби виплачувалася протягом всього періоду, починаючи з першого дня втрати працездатності. Особливо ретельно регламентувалася декретом виплата допомоги у зв'язку із вагітністю та пологами. Така допомога виплачувалася протягом восьми тижнів до та після пологів. В цей період роботодавцю заборонялося допускати жінок до роботи. Крім того матерям-годувальницям за рішенням лікарняної каси продовжувалася виплата допомоги в розмірі від $\frac{1}{4}$ до $\frac{1}{2}$ заробітку протягом 9 місяців. Робочий час таких працівниць становив 6 годин, через кожні три години надавалася перерва для годування дитини тривалістю не менше як 30 хвилин (ст.30-34). Грошова допомога у випадку смерті визначалася у розмірі 30-ти кратного середньоденного заробітку (ст. 35).

До повної реорганізації страхових товариств на лікарняні каси покладалася виплата грошової допомоги у випадку виробничого травматизму, професійного захворювання, а також у разі смерті внаслідок нещасного випадку на виробництві.

Інший вид допомоги – лікарняна, виплачувалася у вигляді: а) невідкладної допомоги при захворюваннях та нещасних випадках; б) амбулаторного лікування; лікування вдома; допомоги при пологах; санаторно-курортного лікування. Через 6 місяців хвороби, або визнання інвалідності – особа переходила на утримання інвалідних кас. (ст.39)

Кошти лікарняних кас поповнювалися за рахунок: внесків роботодавців, доходів майна каси, пожертвувань, грошових стягнень, пені. Роботодавець був зобов'язаний в тижневий термін сплатити страховий внесок у розмірі 10 % від фонду заробітної плати, в разі невиконання - пеню в такому ж розмірі. У випадку, коли наявні кошти лікарняних кас не покривали витрат, правління могло прийняти рішення про збільшення внесків з роботодавців (ст.46)

Розділ VI Декрету містив штрафні санкції за його невиконання. Так, роботодавці, які не надали вчасно інформацію про кількість працюючих та розмір їх заробітку або допустили до роботи працівницю в період восьми місяців до і після пологів, сплачували на користь лікарняної каси штраф у розмірі від 100 до 1000 крб. за кожних випадок (ст. 74-75).

Першим системним нормативним актом більшовиків у соціальній сфері було затверджене РНК 31 жовтня 1918 р. «Положення про соціальне забезпечення трудящих»¹⁴. Саме з цього часу, на думку Н.Б. Болотіної, термін «соціальне забезпечення» отримав застосування в усьому світі¹⁵. В Положенні чітко визначалися види радянського соціального забезпечення, коло осіб, на які воно поширювалося, керівні центральні та місцеві органи.

Зокрема, Положення передбачало такі види соціального забезпечення: 1) забезпечення ліками й надання всіх видів медичної (лікарської) та іншої допомоги, допомоги у випадку пологів усім особам, які її потребують; 2) допомога у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності; 3) пенсії у зв'язку з постійною втратою працездатності через каліцтво, хворобу чи старість; 4) допомога у зв'язку з безробіттям; 5) допомога на поховання. До завдань соціального забезпечення належала профілактика захворювань, травм та пом'якшення їх наслідків. Забезпеченню підлягали всі без винятку, особи, джерелом існування яких є власна праця, без експлуатації чужої, а також члени сімей трудящих (ст.1-2).

Розміри внесків на всі види забезпечення, окрім безробіття та захисту материнства, встановлювалися місцевими підвідділами на основі тарифів за класами небезпеки, до яких відносилося дане підприємство. Розмір внесків на захист материнства і безробітних встановлювався на рік вперед, у вигляді твердої ставки для всіх підприємств, установ,

організацій. У виняткових випадках Народний Комісаріат праці міг підвищувати ставку достроково (ст.40).

Наймачам пропонувалося сплачувати страхові внески у тижневий термін з моменту виплати заробітку, а особам, що працюють самостійно – не пізніше 7 числа кожного місяця. Місцеві підвідділи мали право змінювати строки сплати.

За несвоєчасну сплату внесків встановлювалася пеня, залежно від терміну прострочення: до 1 місяця – 15 % від загальної суми; до 2 місяців 50 %; до 3 місяців 100 %; понад 3 місяці – по 25 % в місяць від суми простроченого платежу(ст. 48).

За ухилення від сплати страхових внесків власники підприємств і керівники підлягали штрафу в розмірі десятикратної суми несплачених коштів або позбавленню волі до 6 місяців. За подання неправдивих даних – винні підлягали штрафу від 1000 до 3000 крб. або позбавлення волі від 1 місяця до 1 року. На осіб, що допустили до роботи вагітних жінок накладалося стягнення у вигляді штрафу від 1 до 10 тисяч карбованців або позбавлення волі від 6 місяців до 1 року (ст. 51-54).

Не зважаючи на те, що фінансову систему соціального забезпечення складали страхові внески, в основу Положення покладалася не принцип соціального страхування для всіх категорій працівників, а надання адресної соціальної допомоги тим пролетаризованим верствам населення, які становили соціальну опору більшовицького режиму. Такий порядок не лише не сприяв створенню ефективної системи соціального захисту, але й давав змогу одним верствам населення паразитувати за рахунок інших.

Лише тимчасовий відхід від втілення в життя комуністичної доктрини суспільного розвитку і запровадження принципів нової економічної політики, змусить більшовиків знову повернутися до соціального страхування. Декретом РНК від 15 листопада 1921р. "Про соціальне страхування осіб, зайнятих найманою працею", майже повністю припинило свою дію Положення про соціальне забезпечення трудящих від 31 жовтня 1918 р. і знову вводилося соціальне страхування осіб, зайнятих найманою працею, для яких передбачалися відповідні допомоги і пенсії. За цим декретом пенсійне забезпечення почало здійснюватися для робітників і службовців за системою соціального страхування, а для військовослужбовців і інших категорій громадян — за системою соціального забезпечення. Звісно на виплату пенсій не могли розраховувати селяни¹⁶.

Підсумовуючи аналіз нормативних актів, що започатковували радянську систему соціального страхування, зазначимо, що основним завданням її впровадження було не стільки створення ефективної системи соціального захисту, скільки бажання завірити, насамперед, пролетаріат та червоноармійців в готовності виконувати соціальні обіцянки. Однак основний тягар по забезпеченню даних категорій держава покладала на роботодавців, заможні верстви населення. Заходи більшовиків у сфері соціального страхування не були економічно обґрунтованими, а відзначалися декларативністю та ідеологічними нашаруваннями.

Примітки

1. Важнейшие законодательные акты (1908-1912 гг.). — СПб., 1912. - С.827-875.
2. Баевский И.Л. Практика социального страхования в СССР. — М., 1925; Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні.- К., 2005; Вишневецький А. Развитие советского законодательства о социальном страховании. — М., 1923; Герасимович В. Социальное страхование. Право трудящихся на обеспечение. — М., 1923; Данский Б.Г. Первый год советского социального страхования. — М., 1923; Любимов Б. Социальное страхование в прошлом и настоящем. — М., 1925; Надточій Б. Соціальне страхування у контексті історії // Соціальний захист. — 2003. - №3. — С. 20; Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення: Навчальний посібник. — К., 2005; Теттенборн З. Страхование рабочих как результат классовой борьбы. — М., 1923; Трапезников В. Основы трудового права. Общедоступная систематизация законов о труде. - М.Л, 1925; Фабрикант М.Л. Социальное страхование по советским законам. — М., 1924.

3. Декреты советской власти. Т.1. (25 октября 1917 – 16 марта 1918 г.). – М., 1957. – С. 58.
4. Там же. – С.62-63.
5. Иванова Р.И., Тарасова В.А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. – М., 1983. – С.56.
6. Декреты советской власти. Т.1. – С. 380.
7. Там же. – С. 201.
8. Там же. – С. 424.
9. Систематический сборник важнейших декретов 1917-1920. – М., 1920. – С. 73.
10. Там же. – С. 79.
11. Там же. – С. 80.
12. Сташків Б.І. Назв. праця. – С. 334.
13. Декреты советской власти. Т.1. – С. 267.
14. Положение о социальном обеспечении трудящихся. – Одесса, 1920.
15. Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять // Право України. – 2000. - №4. – С. 35.
16. Сташків Б.І. Назв. праця. – С. 334.