

УДК [94:364.3] «19» (47+57)

Вальчук О.І. Центральне управління соціального страхування НКП СРСР (1922 – 1933 рр.) // Волинські історичні записки: Збірник наукових праць. – Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2012. – Т. 9. – С. 86-91.

Олена Вальчук
(м. Вінниця)

ЦЕНТРАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ НКП СРСР (1922 – 1933 рр.)

Стаття присвячена питанням організаційного оформлення головного органу соцстраху СРСР – Центрального управління соціального страхування. На підставі аналізу архівних документів розкрито особливості структури, завдань і функцій його відділів. Особливу увагу автор звертає на правову основу функціонування Цусстраху і вплив політичних факторів на його діяльність.

Ключові слова: *Центральне управління соціального страхування (Цусстрах), Народний комісаріат праці СРСР, соціальне страхування, відповідальний працівник, Головне управління соціального страхування (Головсоцстрах), реорганізація.*

Постановка проблеми. Ефективне впровадження соціального страхування в умовах нової економічної політики, потребувало перегляду попереднього досвіду у даній сфері, а також відмови від існуючої системи соціального забезпечення, яка не відповідала поставленим запитам. Перш за все, необхідно було створити законодавчу базу, яка стала б основою для майбутніх реформ. Наступним кроком була організація централізованого апарату управління, який водночас зміг би налагодити роботу на місцях. Не менш важливим фактором залишалось кадрове питання. І, нарешті, практичне втілення в життя запропонованих соціальних гарантій. Однак, дотримання принципу поступовості під час реалізації усіх перерахованих умов не було прерогативою правлячої верхівки. Більшовики, прийшовши

до влади, відмовилися від еволюційного шляху розвитку. В основі їх соціальної політики був дещо інший принцип – невиправданого форсування в проведенні важливих заходів у сфері соціального страхування. Це, безперечно, позначилося на організаційній системі соцстраху і виявилось в частих змінах структури головного страхового органу – Центрального управління соціального страхування.

Аналіз актуальних досліджень. Організаційна побудова органів соціального страхування частково розглядалася в працях істориків, економістів, юристів кінця 20-х – початку 30-х років ХХ століття. Особливої уваги заслуговують роботи Б. Данського [1], З. Теттенборн [2], Б. Файнгольда [3]. Проте в них, як і в наступних дослідженнях, не висвітлюються закономірності розвитку Цусстраху впродовж періоду з 1921 по 1933 рік.

Метою статті є аналіз особливостей організаційно-функціональної побудови Центрального управління соціального страхування.

Виклад основного матеріалу. В грудні 1921 р. при Народному комісаріаті соціального забезпечення було створено Центральне управління соціального страхування. Начальник Цусстраху призначався Народним комісаром соціального забезпечення за згодою з ВЦРПС. У складі Управління функціонували наступні відділи: секретаріат, фондівий (підвідділ кошторисно-фондовий, бухгалтерія), організаційний (контрольно-інструкторський і підвідділ організації внесків), статистики і транспортна страхова секція. Цусстраху надавалася самостійність в проведенні управління справою соціального страхування з наступних питань: призначення уповноважених з соцстраху в окремі райони (до губернії включно); організація місцевих страхових органів; визначення розмірів страхових внесків і норм страхового забезпечення; порядок формування, зберігання і використання страхових фондів; розподіл засобів Всеросійського запасного страхового фонду, в межах затвердженого НКСЗ кошторису [4, л. 2-3 об.]. До відання Цусстраху також належали: видання, з

наступним утвердженням НКСЗ, циркулярних вказівок, інструкцій, розпоряджень місцевим органам соцстраху; встановлення, на основі погодження з НКСЗ, НКФ і ВЦРПС, порядку стягнення внесків на соціальне страхування [5, с. 34].

Для розгляду питань організаційного характеру, рішенням Президії ВЦРПС була створена спеціальна Комісія під керівництвом М. О. Мілютіна. Вона працювала з 23 по 29 січня 1922 р. і виробила ряд принципів, які лягли в основу організаційних форм соціального страхування. Така попередня робота з визначення основних напрямків для подальшої організації страхування, була завершена в лютому. З цього часу розпочалося створення страхових органів на місцях і визначення їх повноважень та функцій [6, л. 1].

На липень-вересень 1922 р. були встановлені тимчасові штати Цусстраху у кількості 19 осіб. До кінця року ця цифра кілька разів змінювалася і становила від 46 до 60 осіб [4, л. 2-2 об.; 6, л. 5]. Штатна відомість на 1929-1930 р. свідчить про збільшення кількості співробітників Цусстраху до 98 осіб, але у 1932 р. вона знову зменшилася до 92 [7, л. 1; 8, л. 3].

Відповідно до постанови РНК від 6 червня 1922 р. «Про переведення Центрального управління соціального страхування НКСЗ на самооплатність» Цусстрах з усіма своїми місцевими органами, за виключенням контрольно-інспекційного апарату, підлягав зняттю з усіх видів державного забезпечення і переведенню на самооплатність. Фінансування Цусстраху з цього часу здійснювалося за рахунок страхових внесків [5, с. 34].

У Постанові ВЦВК та РНК від 21 грудня 1922 р. «Про передачу соціального страхування з Наркомсоцзабезу в Наркомпраці» зазначалося, що справа соціального страхування найманих працівників, майно і фонди Цусстраху та його місцевих органів до 1 лютого 1923 р. мали перейти у відання Народного комісаріату праці [9, с. 76]. Після утворення СРСР йому

було надано статус союзного Комісаріату і Центральне управління соціального страхування увійшло до складу НКП СРСР.

1 лютого 1923 р. начальником Цусстраху було призначено Л. П. Немченка. Цього ж року в списках відповідальних працівників зазначалися наступні прізвища: Н. Биховський, М. Борисов, А. Вайнштейн, К. Гайдо, Р. Гіндіна, В. Гутцайт, А. Вишневецький, М. Жмудский, Б. Мілютін, І. Сегаловіч, С. Смірнов, В. Фейгель, В. Шер [10, л. 10; 11, л. 30 об., 31 об.].

На засіданні відповідальних працівників 1 листопада 1923 р. Л. Немченко поставив на розгляд питання про необхідність реорганізації апарату Цусстраху, створивши для цього спеціальну Комісію, яка спільно із завідуючими мала окреслити перелік завдань відповідного відділу і способи їх виконання, визначити склад співробітників, скликати спільну нараду для створення загального проекту реорганізації [12, л. 8].

У 1924 р. відбулися кадрові ротації. З 1 лютого головою санаторно-курортної комісії було призначено М. Міхайлова, 20 березня посаду старшого бухгалтера центральної бухгалтерії отримав Л. Зенков, 1 червня завідуючим канцелярією став М. Харітонов, 1 серпня адміністративно-організаційний відділ очолив Б. Файнгольд [13, л. 1-4].

Апарат Цусстраху також займався безпосереднім управлінням справами соціального страхування в РСФРР, оскільки Головоцстраху НКП РСФРР фактично не існувало до кінця 1925 р. [14, с. 3]. Лише у 1926 р. Головоцстрах РСФРР було остаточно виокремлено з апарату Цусстраху і передано до складу НКП РСФРР. З цього часу він став самостійним страховим центром РСФРР, який здійснював свою діяльність на основі директив уряду РСФРР, НКП РСФРР і Цусстраху [5, с. 35]. Однак 29 липня 1933 р., відповідно до розпорядження начальника Цусстраху В. Котова, «зادля правильної розстановки сил центральних апаратів Всеросоцстраху і Цусстраху в період реорганізації і з метою забезпечення перебудови соцстраху» передбачалося до 1 серпня 1933 р.

провести злиття з апаратом Цусстраху наступних функціональних складових апарату республіканської каси соціального страхування РСФРР: бюджетно-планових, фінансово-облікових (бухгалтерії), організаційно-масових і статистичних [15, л. 15].

Детальніше структура і функції Цусстраху та його відділів були прописані в Положенні, затвердженому НКП СРСР у 1926 р. Робота над складанням і редагуванням Положення розподілялася наступним чином: В. Кузятін – опрацювання вступу і загальне редагування, В. Гутцайт – фондова частина, Б. Файнгольд – вирішення решти питань [16, л. 5-6].

До складу Центрального управління соціального страхування входили: начальник Цусстраху, організаційний, фондівий, загальний, санаторно-курортний та відділ статистики, консультаційне бюро, а також Центральна транспортна страхова секція (ЦТСС) [17, л. 3].

Начальник Управління був фактичним керівником справи соціального страхування, проводив свою роботу за погодженням з ВЦРПС і відповідав за її виконання перед НКП СРСР. До його відання належали: попереднє затвердження загальносоюзного бюджету соціального страхування, регулювання страхових фондів і надання їх на затвердження Союзної ради соціального страхування (СРСС); розпорядження засобами Всесоюзного фонду соцстраху; загальне керівництво оперативною і господарською діяльністю Управління як самостійної юридичної особи; підписання чеків і договорів від імені Цусстраху та передоручення цього права іншим особам.

Організаційний відділ складався з трьох частин: інструкторсько-інформаційної, медичної та курсів із соціального страхування. До переліку його завдань належали: розробка проектів, постанов, інструкцій, циркулярів з питань загально-організаційного характеру; перевірка доповідей Головоцстрахів і нагляд за виконанням директив СРСС; обстеження і ревізія роботи Головоцстрахів; складання оглядів про стан соцстраху в окремих республіках; керівництво роботою з питань

страхового просвітництва; організація і управління справами курсів соціального страхування. Для встановлення чіткої системи керівництва і покращення роботи оргвідділу, у 1929 р. його було структуровано таким чином, щоб кожна зі складових вирішувала наступні питання: організація обслуговування; правові аспекти; прийом скарг і відвідувачів, розбір справ у порядку нагляду; контроль за виконанням і поточна переписка. На цей час штат оргвідділу нараховував 18 осіб, функції яких також були уточнені. Перш за все, конкретизувалася сфера діяльності заввідділом. Він здійснював представництво в законодавчих органах і управління роботою відділу, забезпечував зв'язок з профспілками і громадськістю, займався організацією роботи в галузі раціоналізації апарату і обслуговування застрахованих. Крім того, у двотижневий термін були переглянуті всі зведення Правил в такому розрізі, щоб децентралізувати роботу Цусстраху і Головоцстрахів [18, л. 4-4 об.].

Фондовий відділ розробляв тарифні ставки, управляв Всесоюзним фондом соціального страхування, встановлював порядок стягнення страхових внесків, а також складав загальносоюзний бюджет соцстраху по СРСР. До його складу входили бюджетно-фінансовий та оперативний підвідділи.

На загальний відділ покладалися наступні завдання: господарське обслуговування Цусстраху, СРСС, нарад та з'їздів; перегляд і відправка кореспонденції; діловодство і канцелярія, кадрові питання. Їх вирішували співробітники канцелярії, адміністративно-господарського та відділу особового складу.

Не менш важливі функції необхідно було виконувати статистичному відділу: безпосереднє керівництво статистичною роботою Головоцстрахів і транспортних кас, розробка єдиних форм статистичної звітності, постачання статистичними даними фінансовий відділ. Враховуючи необхідність передбачення страхових ризиків, статистика відіграла одну з провідних ролей у справі розвитку соціального страхування.

Загальне управління санаторіями Цусстраху здійснював санаторно-курортний відділ, який складався з 5-ти частин: загальної, господарської, технічної, медичної та інспекції. Також функціонувала постійно діюча Комісія у складі голови (він же завідуючий відділом), відповідального секретаря і семи членів: завідуючий господарською частиною, інспектор, інженер-консультант, лікар-консультант і по одному представнику від організаційного, фондового відділів та ЦТСС. До переліку його основних завдань входили: адміністрування, фінансування, постачання, будівництво санаторіїв; розподіл місць і засобів на утримання будинків відпочинку і санаторіїв.

В обов'язки Консультаційного бюро входили: розробка проектів законодавчих актів і відомчих розпоряджень, редагування всіх постанов НКП СРСР і СРСС, кодифікація діючого законодавства з питань соціального страхування.

Центральна транспортна страхова секція, будучи відділом Цусстраху, звітувала і несла відповідальність за свою роботу також перед ЦК залізничних доріг та ЦК водників. Очолювала ЦТСС колегія з 3-х осіб: представників ЦК залізничних доріг, ЦК водників і начальника, призначеного за згодою попередньо зазначених установ. Склад колегії затверджувався начальником Цусстраху. Складання оглядів і звітів про стан соціального страхування на транспорті, інструктаж та інспектування транспортних страхових органів – були одними з провідних завдань ЦТСС [17, л. 10-11].

Незважаючи на всі спроби з впорядкування роботи Цусстраху, труднощів залишалося чимало. В доповідній записці завідуючого адміністративно-організаційним відділом Б. Файнгольда від 15 березня 1926 р. зазначалося, що зв'язок між відділами незадовільний, відсутній належний контроль за виконанням завдань. Проте найбільше ускладнень виникало через відсутність свідчень систематичної перевірки статистичних даних роботи місцевих страхових органів. Для їх усунення, пропонувалося

провести наступні заходи: встановити обов'язкові щотижневі наради відповідальних працівників; зобов'язати статистичний відділ видавати і розсилати усім відповідальним працівникам щомісячний статистичний бюлетень; на поточних нарадах з представниками відомств чи установ в начальника Цусстраху мали бути присутні завідувачі відповідними відділами; внесення змін в структуру Цусстраху чи в положення про його роботу обговорювати на нараді відповідальних працівників; раз на місяць видавати інформаційний бюлетень [19, л. 2-2 об.].

У реконструктивний період відбулася зміна завдань радянського соцстраху. Акценти змістилися на виробничі функції. Всі заходи спрямовувалися на підвищення продуктивності праці, зміцнення індустріальної бази, забезпечення робітників провідних галузей промисловості. Що, в свою чергу, вимагало ревізії теоретичних положень соцстраху, реорганізації страхових органів і перегляду їх кадрового складу.

9 березня 1929 р. на засіданні Колегії НКП СРСР на посаду начальника Цусстраху була утверджена кандидатура В. А. Котова [7, л. 21]. Зміна керівництва обґрунтовувалася необхідністю виконання нових завдань, висунутих перед органами соціального страхування.

Для визначення ефективних шляхів реформування соцстраху в умовах взяття курсу на модернізацію промисловості потрібно було також посилити партійний і робітничий склад апарату НКП СРСР, а відповідно й Цусстраху. У зв'язку з цим, 15 червня розпочала роботу Комісія з чистки. На цей час апарат НКП СРСР нараховував 392 співробітника, в тому числі 93 – в Цусстрасі. За соціальним походженням переважали службовці, за партійною приналежністю – безпартійні. У висновках роботи Комісії зазначалося, що 33 % співробітників Цусстраху працювали в дореволюційному державному апараті. Крім того, були чітко окреслені основні недоліки в роботі центральних органів соціального страхування: завантаженість інструкторів дрібною перепискою; недостатня кількість обстежень роботи місцевих органів або їх незавершеність; надмірна

централізація, що простежувалася з фактів обговорення Союзною радою соціального страхування дрібних питань, які могли бути вирішені на республіканському рівні. Також вказувалося на громіздкість і нечіткість всього страхового законодавства. У підсумку зазначалося, що існуюча структура Цусстраху не відповідає покладеним на неї завданням [20, л. 33, 39-41].

Аналізуючи склад відповідальних працівників апарату Цусстраху (загалом 40 осіб), станом на 22 листопада 1930 р., варто відзначити, що порівняно з попереднім роком, зросла кількість членів ВКП(б) і зменшилася частка безпартійних: 26 і 14 осіб відповідно. Решта показників залишилися доволі сталими [21, л. 4].

Значні розміри фондів соціального страхування, в умовах гострої нестачі фінансових надходжень для потреб індустріалізації країни, привертали особливу увагу партійного керівництва, що слугувало каталізатором постійних змін в апараті управління соцстрахом.

Враховуючи означені умови, на 1932 р. в структурі Цусстраху планувалися значні корективи. Перш за все, вони стосувалися підзвітності окремих відділів, а також впровадження нових структур. Безпосередньо начальнику підпорядковувалися: управління соціально-профілактичними закладами, бюджетно-плановий сектор, територіальні республіканські каси (РСФРР, УСРР, БРСР, ЗСФРР, Узб. РСР, Тадж. РСР, Туркм. РСР), секретаріат, центральні галузеві каси (металургії, вугільної промисловості, машинобудування, основної хімії, рудної промисловості, залізничного, а також водного транспорту). Начальнику були підзвітні три заступники, кожен з яких займався управлінням діяльністю певних відділів: наукової ради і соціально-побутового сектору; сектору обліку і звітності, фондового відділу; організаційно-інструкторської групи, груп раціоналізації, забезпечення, інформації [22, л. 5].

Логічним продовженням була поява у 1933 р. проекту постанови комісії з розгляду структури і штатів управлінь НКП СРСР, в тому числі і

Цусстраху. В ньому передбачався поділ апарату на 3 сектори: організаційно-інструкторський, бюджетно-фінансовий, медико-профілактичний і соціально-побутових установ. Кожен із секторів очолював заступник начальника Цусстраху. Пропонувалися скорочення працівників одних відділів і збільшення штату інших. Наприклад, кількість співробітників секретаріату збільшувалася з 3-х до 5-ти осіб з метою створення групи інформації [23, л. 1].

Однак, у тому ж таки 1933 р., в результаті реорганізації, НКП СРСР був ліквідований, а його функції передані Всесоюзній центральній раді професійних спілок (ВЦРПС). Органи соціального страхування були повністю поглинуті профспілками, які від контролю перейшли до безпосереднього управління справою соцстраху.

Висновки і перспективи подальших досліджень. До переходу справи соцстраху у відання профспілок, організаційно-функціональна побудова Цусстраху неодноразово змінювалася. Іноді причини таких реорганізацій мали суто практичний характер і були необхідні для покращення роботи центрального органу соціального страхування, в інших випадках – обумовлювалися політичними і соціально-економічними процесами в СРСР.

Підводячи підсумки, зазначимо, що незважаючи на той факт, що еволюційний розвиток системи соціального страхування більш раціональний і ефективний, радянська влада відмовилася від такого шляху, що, в свою чергу, призвело до розбалансування соціальної політики, її деформації і збоїв.

Недостатнє висвітлення окреслених проблем вимагає подальшого вивчення запропонованої теми.

Список використаних джерел та літератури

1. Данский Б. Г. Социальное страхование раньше и теперь / Б.Г. Данский. Изд. 2-е. – М.: Вопросы труда, 1928. – 251 с.

2. Теттенборн З. Советское социальное страхование / З. Теттенборн. Изд. 3-е. – М.: Вопросы труда, 1929. – 139 с.
3. Файнгольд Б. М. Как строятся органы социального страхования / Б.М.Файнгольд . – М.: Вопросы труда, 1926. – 48 с.
4. Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ), ф. Р5528, оп. 1, д. 273, 26 л.
5. Латыпов М.М. Социальное страхование в Башкортостане: история и современность / М.М. Латыпов. – Уфа: Гамгиль, 2005. – 400 с.
6. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 2, д. 5, 71 л.
7. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 7, д. 516, 105 л.
8. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 1, д. 237, 3 л.
9. Из истории социального страхования в России // Вестник государственного социального страхования. – 2010. – №9. – С. 73 – 80.
10. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 13, д. 2, 103 л.
11. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 2, д. 151, 65 л.
12. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 2, д. 142, 27 л.
13. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 13, д. 25, 8 л.
14. Бахутов А. Разделение функций Цусстраха и Главсоцстраха при Наркомтруде РСФСР / А. Бахутов // Вопросы страхования. – 1925. – №24. – С. 3-5.
15. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 1, д. 251, 210 л.
16. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 2, д. 290, 43 л.
17. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 1, д. 37, 99 л.
18. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 2, д. 451, 45 л.
19. ГАРФ, ф. Р7062, оп. 1, д. 4, 67 л.
20. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 1, д. 20, 55 л.
21. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 1, д. 188, 5 л.
22. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 1, д. 301, 168 л.
23. ГАРФ, ф. Р5528, оп. 1, д. 327, 4 л.

Valchuk O.I. CENTRAL SOCIAL INSURANCE ADMINISTRATION OF THE SOVIET LABOUR DEPARTMENT (1922 – 1933 years).

The article deals with the organizational design of the main body of the social insurance USSR – Central Social Insurance Administration. Based on the analysis of archival documents disclosed features of the structure, objectives and functions of its departments. Particular attention the author pays for the legal basis for the functioning Central Social Insurance Administration and influence of political factors on its activity.

Keywords: *Central Social Insurance Administration, Soviet Labour Department, social insurance, senior official, Main Social Insurance Administrations, reorganization.*

Вальчук Е.И. ЦЕНТРАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ НКТ СССР (1922 – 1933 гг.).

Статья посвящена вопросам организационного оформления главного органа соцстраха СССР – Центрального управления социального страхования. На основании анализа архивных документов раскрыты особенности структуры, задач и функций его отделов. Особое внимание автор обращает на правовую основу функционирования Цусстраха и влияние политических факторов на его деятельность.

Ключевые слова: *Центральное управление социального страхования (Цусстрах), Народный комиссариат труда СССР, социальное страхование, ответственный работник, Главное управление социального страхования (Главсоцстрах), реорганизация.*