

УДК 331.34+347.191.5“1920/1930”

**І.М. СКУРАТОВИЧ**, канд. юрид. наук,  
Національна юридична академія України імені  
Ярослава Мудрого

## **ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПІЛЬГ І ПРИВІЛЕЇВ В ПЕРІОД УКРІПЛЕННЯ КОМАНДНО- АДМІНІСТРАТИВНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ (КІНЕЦЬ 1920-Х - 1930-ТІ РОКИ)**

*Ключові слова:* привілеї, пільги, система пільг,  
законодавче регулювання пільг і привілеїв

Сьогодні теоретичне осмислення правових пільг поступово виділяється в самостійний напрям, у рамках якого вже активно застосовуються спроби комплексного аналізу привілеїв, імунітетів, субсидій, субвенцій тощо. Висловлюються точки зору про розгляд пільг як особливий різновид юридичних винятків, що існують у силу складності та суперечливості соціальних зв'язків і взаємин.

Дану наукову категорію науковці неодноразово намагалися досліджувати в різних її аспектах – філософсько-політичному, економічному, правовому – природа привілеїв ще багато в чому залишається недостатньо вивченою. У цьому сенсі актуальним вбачається звернення до історичного аспекту формування системи пільг і привілеїв у правовому регулюванні суспільних відносин. Їх розгляд разом із правовим аспектом, виявлення об'єктивних і суб'єктивних передумов законодавчої інституціоналізації пільгування, дозволить створити наукові основи побудови більш адекватної системи пільг, яка б відповідала реаліям сучасної української правової дійсності.

Як предмет наукового дослідження істо-

риків держави і права система привілеїв достатньо рідко виступала та виступає об'єктом спеціальної уваги науковців. Окремими аспектами даної проблеми цікавився І.М. Грозовський (Запоріжжя), присвятивши її дослідженню кілька статей і виступів на науково-практичних конференціях. У більш загальному плані цих питань торкалися В.Д. Гончаренко (Харків), П.П. Музиченко (Одеса), В.А. Чехович (Київ), О.М. Атоян (Луганськ), а також науковці країн СНД – Д.М. Бахрах, М.Д. Єгоров, В.І. Курилов, О.В. Малько, І.С. Морозова та деякі інші вчені. Проблемам формування системи пільг і привілеїв у праві Київської Русі було присвячено також декілька праць авторки даної публікації.

Недостатньо висвітленими аспектами розглядуваної проблематики на даний момент є проблеми формування системи пільг і привілеїв, яка діяла в українських землях у період укріплення командно-адміністративної системи управління (кінець 1920-х - 1930-ті рр.). Тому цілями статті є: висвітлити історичні передумови, основні чинники та особливості формування системи пільг і привілеїв в українських землях в період укріплення командно-адміністративної системи управління (кінець 1920-х – 1930-ті рр.); охарактеризувати головні нормативно-правові документи того часу на предмет викладення в них правових приписів щодо закріплення пільг і привілеїв; визначити основні тенденції розвитку правового регулювання цих питань.

Таким чином, наприкінці 1920-х – у 1930-ті рр. в умовах жахаючої вбогості основної маси трудящих радянська бюрократія наполегливо прагнула до виділення привілейованих верств робітничого класу й колгоспного селянства для зміцнення соціальної бази свого режиму. У перші роки п'ятирічки такою привілейованою верствою стали так звані «ударники». Говорячи про посилення нерівності не тільки між бюрократією та робітничим класом, але й усередині робітничого класу, «Бюлетень опозиції» приводив при-

клади привілеїв ударників у натуральному постачанні: «На заводі, поруч працюють два робітники, однакової професії, однакової кваліфікації й розряду, але один з них – ударник, інший – «просто» робітник. Ударник не тільки одержує в першу чергу матеріали у виробництві, але й пайок, притім більш жирний пайок. На деяких підприємствах дійшли до таких неподобств, як організація двох їдалень: кращої – для ударників, гіршої – для «простих» робітників» [1, с.37]. Така практика широко пропагувалася не тільки засобами масової інформації, але й вищими партійними керівниками. У виступі на нараді московського партійного активу Л.М. Каганович, підводячи ідеологічну базу під привілеї «ударників», розповів про свою бесіду з робітником, який задав питання: «Чому ударникові дали пальто, а мені, неударникові, не дають?» «А ти піди в ударну бригаду й тобі дадуть», – відповів Л. Каганович. Привівши цей приклад, Л. Каганович із пафосом заявив: «Ви бачите, як відсталий робітник, що не цікавиться ударним рухом, повинен був задуматися над тим, що таке ударний рух й як він може наблизитися до нього. Це, безумовно, величезний фактор у піднятті продуктивності й у перевихованні відсталих робітників. «Що пальто є «величезним фактором», особливо зимою, у цьому сумнівів бути не може, – іронічно коментував ці слова автор листа, – але що призначення його не охороняти його тлінне тіло від холоднечі, а, чи бачите, «перевиховувати відсталих робітників» – у цьому можна засумніватися. І куди тільки не заводять бюрократичне мислення» [1].

У перші роки п'ятирічки нерівність виражалася також у створенні закритих розподільників і кооперативів, прикріплення до яких у край жорстко ранжувалось залежно від соціального статусу. Той же «Бюлетень опозиції» повідомляв, що існують три основні категорії кооперативів: для індустріальних робітників, не індустріальних робітників та службовців. Крім цього «існує ще цілий ряд

закритих розподільників: для дипломатів (необмежено), для іноземних фахівців, для значних бюрократів і т.д. Все це диференційовано відповідно чинам і постам» [2, с.22]. Оскільки в умовах хронічного товарного голоду, картової системи й різноманітних систем закритого постачання гроші втрачали свою функцію загального еквівалента, при влаштуванні на роботу, як повідомлялося в одному з листів, «ніхто не цікавиться платнею. Перше питання: «Розподільник є? Який?». Однак й у розподільниках майже нічого немає; виняток лише – розподільники для самого вузького кола» [3, с.23].

Відновлення вільної торгівлі на ринках і відкриття комерційних магазинів означало «реабілітацію рубля», підвищення ролі заробітної плати в диференціації матеріального становища різних соціальних верств. Одночасно різко зросли розходження й у рівні заробітної плати, які в роки НЕПу свідомо стримувалися урядовою політикою. В 1926-1927 рр. установлений максимум річного доходу фахівця перевищував в 3,5 рази середній річний дохід чорнороба. Однак такий максимум мали всього 0,3 % осіб, що одержували заробітну плату. Після появи «шести умов» Сталіна обмеження в диференціації заробітної плати були ліквідовані. В 1931 р. були скасовані, з одного боку, закон, яким заборонялося платити зайнятим на відрядній роботі менше двох третин середнього рівня зарплати, а, з іншого боку – закон, відповідно до якого робітник, котрий перевищив норму виробітку, міг одержувати понад тариф не більше 100 % від звичайної норми зарплати. Тоді ж було анульовано закон, відповідно до якого фахівці, що працюють за сумісництвом (яке було тоді широко поширене), могли одержувати лише в півтора рази більше встановленого максимуму зарплати. Ця міра явилася складовою частиною нової сталінської політики стосовно інтелігенції. В 1931 р. Сталін у якості однієї з «шести умов» закликав створити «ядру командного складу нашої промисловості» «відповідну обстановку, не жаліючи для цьо-

го грошей» [4, с.67-68]. Розповідаючи про практичне перетворення цього гасла в життя, кореспондент «Бюлетеня» відзначав, що технічну інтелігенцію «перетворюють у вищу, привілейовану категорію, що стоїть над робітником і колгоспником і наближається до партрадбюрократії» [5, с.24].

У формуванні нових привілейованих груп важливу роль зіграло поступове скасування так званого «партмаксимуму». У 1920 р. була прийнята постанова ВЦВК, що встановлювала єдину фіксовану тарифну сітку зарплати для всіх комуністів, включаючи партійних, радянських, профспілкових і господарських керівників. Максимальний рівень їхніх окладів не повинен був перевищувати зарплату висококваліфікованого робітника. Обмеження доходів комуністів певним рівнем зберігалося в перші роки НЕПу. Так, у 1924 р. директор заводу-комуніст одержував 187,9 руб., а такий же директор-безпартійний – 309,5 руб. Високооплачувані комуністи повинні були в обов'язковому порядку відраховувати певну частину зарплати у фонд взаємодопомоги гостро нужденним членам партії. Постановою ЦК ВКП(б) від 07.05.1928 р. партмаксимум було визначено в розмірі 2700 руб. на рік. Це, однак, не означало, що член партії не міг заробляти більше цієї суми, наприклад, у випадку одержання авторських гонорарів. Але він був зобов'язаний здавати в партійну касу 20 % «з перших 2700 руб. надлишку» (тобто із суми, що перевищувала партмаксимум), 30 % – із суми надлишку від 2700 до 5400 руб. й 40 % – із суми надлишку, що перевищувала 5400 руб. Фактичне скасування партмаксимуму відбулося наприкінці 1929 р., а офіційно він був ліквідований секретною постановою Політбюро від 08.02.1932 р. Навіть Є. Варга, що займав в 1920-1930-ті роки відповідальні партійні пости, згадував, що йому невідомий час скасування партмаксимуму, про саме існування якого замовчувалось у всіх сталінських і післясталінських підручниках з історії партії. Однак він з усією визначеністю підкреслю-

вав, що після скасування партмаксимуму в 1930-ті роки «почалося радикальне розшарування радянського суспільства, залежно від окладів. Одна за другою – відповідно до їх значення для режиму Сталіна – виділялися привілейовані верстви» [6, с.182].

При всіх своїх зигзагах соціальна політика сталінізму продовжувала використати економічні основи, закладені Жовтневою революцією, в інтересах привілейованих груп суспільства. Ідеологічним обґрунтуванням цієї політики слугувало оголошення «розподілу по праці» не вираженням буржуазного права в перехідний період від капіталізму до соціалізму, як це думали Маркс і Ленін, а «основним принципом соціалізму». Характерно, що після смерті Сталіна кожен наступний лідер партії, критикуючи політичні та ідеологічні догмати свого попередника, зберігав у недоторканності цей головний «теоретичний» постулат сталінізму.

В умовах централізовано регульованих державою пропорцій в оплаті праці, захист «розподілу по праці» слугував забезпеченню завищеної оплати тих категорій працівників, які виявлялися найбільш «потрібними» для стабільності та зміцнення пануючого режиму. Ліва опозиція виходила з того, що після перемоги соціалістичної революції соціальної рівності не можна досягти одним стрибком. Л. Троцький зазначав, що нерівність у формі диференційованої заробітної плати, премій і т.д. диктується інтересами розвитку виробничих потужностей й об'єктивно виступає в перехідний період «буржуазним знаряддям соціалістичного прогресу» [7, с.10].

Сама держава залишається потрібною після ліквідації експлуататорських класів саме тому, що ще продовжують діяти буржуазні норми розподілу. Органом цього розподілу служить бюрократія. Це означає, що навіть революційна бюрократія залишається певною мірою буржуазним органом у державі перехідного періоду. Вирішальне значення для оцінки соціальної природи суспільства є, однак, не статика, а динаміка соціальних

відносин, тобто основна тенденція, спрямованість соціального розвитку суспільства: чи розвивається воно у бік рівності або у бік росту привілеїв. Саме такий хід міркувань характерний для написаного на початку 1960-х років «Заповіту» Є. Варги, одного із реально мислячих марксистів у СРСР, не отруєних сталіністською соціальною демагогією.

Є. Варга – у минулому угорський революціонер, з 1920-х років знаходився в еміграції в СРСР, став радянським академіком, творцем наукової школи в галузі дослідження світової економіки та світової політики. Його передсмертні записки є роздумами над причинами соціального переродження радянського суспільства. Розглядаючи головні аргументи прихильників «основного принципу соціалізму», згідно з яким більш продуктивна праця повинна, за К. Марксом, більш високо оплачуватися, й що кваліфікована праця «багато-разово» перевершує за своїм значенням для суспільства працю некваліфіковану, Є. Варга висував два заперечення проти цих аргументів. По-перше, К. Маркс ніколи не уточнював того, скільки часу повинен тривати перехід від «оплати по праці» до комунізму; але у всякому разі він «звичайно, не думав про строк в 46 років, якому не видно кінця». По-друге, Маркс залишав відкритим питання про припустимі розриви в оплаті праці різних категорій працівників. Коментуючи положення К. Маркса про нерівну оплату за нерівну працю, Ленін стверджував, що «товариші, звільнені від фізичної праці, повинні одержувати вдвічі більше кваліфікованого робітника – не більше». Тим часом на початку 1960-х років «робітник радгоспу заробляв на місяць 30-50 рублів; академік приблизно 1000 рублів, тобто в 20-30 разів більше» [8, с.177]. Неважко переконатися, що Є. Варга, виходячи з основних положень марксистсько-ленінської теорії, очищеної від сталінських нашарувань, наближався в цьому питанні до позиції Троцького, котрий підкреслював у 1930-ті роки, що «за умовами повсякденного життя, радянське суспільство вже зараз ділиться на забезпечену

й привілейовану меншість і більшість, що животіє в нестатку, причому на крайніх полюсах нерівність приймає характер волаючих контрастів» [9, с.98].

Міркування Є. Варги збігаються з положеннями Л. Троцького й у тій їхній частині, де мова йде про причини, з яких у СРСР не велася розробка статистики диференціації за доходами. Троцький підкреслював, що сталінська бюрократія, страшачись оголення реальної природи існуючих соціальних відносин, камуфлює їх поняттями, взятими зі соціалістичного словника, вдається не тільки до судових, але й до статистичних підробок. «Здавалося б, у робочій державі дані про реальну заробітну плату повинні б особливо ретельно вивчатися; та й вся взагалі статистика доходів, по категоріях населення, повинна б відрізнитися повною прозорістю й загальнодоступністю. Насправді саме область, що зачіпає найбільш життєві інтереси трудящих, окутана непроникним покривалом. Бюджет робочої родини в Радянському Союзі, як це не неймовірно, представляє для дослідження незрівнянно більш загадкову величину, ніж у будь-якій капіталістичній країні. Завзяте мовчання на цей рахунок джерел й авторитетів так само красномовно, як й їх вихваляння сумарними цифрами, які нічого не мовлять» [9, с.104].

Сумарні, так само як і середні цифри заробітної плати, доходів і т.д., якими користувалася радянська статистика, – це арифметичні фікції, покликані замаскувати жорстоку й всезростаючу нерівність у рівні життя. У цивілізованих країнах цей метод давно відкинутий, оскільки вже не здатний нікого обдурити. Через чверть століття Є. Варга також констатував, що в Радянському Союзі не існує ніякої статистики, що стосується розподілу доходів по різних верствах населення. Тому ніхто не знає, які реальні доходи тих, хто належить до правлячої верстви – верхівки бюрократії; наскільки великою є та частка національного доходу, яку одержує бюрократія [10, с.183].

Приховання даних про соціально-майнову диференціацію покликано було замаскувати джерела несправедливої нерівності, які в основному зводилися до наступного: 1) обсяг й якість праці, особливо в тих сферах, де важко виробити критерії її об'єктивної оцінки, визначалися не профспілками й іншими органами робітничого самоврядування, а бюрократією, котра вольовим способом встановлювала тарифи й розцінки; 2) праця прирівнювалася до соціального статусу, тобто оплата залежно від обсягу й кваліфікації праці підмінювалася довільно встановлюваними статусними привілеями. Ці привілеї жорстко ранжувались й у середовищі самої бюрократії, тобто встановлювалися відповідно до формального рангу апаратника. Повідомляючи про значне підвищення партмаксимуму, кореспондент «Бюлетеня» додавав: «Крім того, є багато «максимумів»: диференціація дуже тонка. Наприклад, член ЦК профспілки одержує меншу платню, ніж член президії того ж ЦК. Тим часом обоє працюють поруч і на однаково відповідальній роботі. Те ж саме з одержанням продуктів: тут у середовищі відповідальних працівників улаштовані десятки категорій. Все це не тільки поглиблює нерівність, але й створює новий додатковий стимул для просування вперед бюрократичними сходами» [11, с.20].

Таким чином, насадження жорстко ієрархізованих привілеїв покликано було витравити з життя моральні принципи більшовизму – орієнтацію на соціальну рівність, готовність безкорисливо й самовіддано трудитися, беззавітну відданість спільній справі, особисту скромність і навіть свого роду аскетизм, відношення до матеріальних благ як до другорядного фактору в порівнянні з соціальними й духовними цінностями. Звичними стали підвищені оклади, пайки, що розподілялися по ієрархічних категоріях, «спеціальні» санаторії й лікувальні установи, розселення нової еліти в будинках, побудованих за особливими проектами. Всі ці привілеї наростали, як лавина, саме в той час,

коли на основну масу населення падав тягар голоду або жалюгідного напівголодного існування. В економічних умовах, багато в чому подібних до умов епохи «воєнного комунізму», виникли принципово інші соціальні відносини й принципово інша ідеологія: необхідність всім членам суспільства розділяти тяготи й нужду, породжені екстремальним економічним становищем країни, почали розглядатись як прояв «лівацької», «дрібнобуржуазної зрівнялівки».

## ЛІТЕРАТУРА

1. Сермукс Н. М. Письмо оппозиционера / Сермукс Н. М. // Бюллетень оппозиции (Большевиков-ленинцев). – 1931. – № 19. – С. 35-38.
2. Социалистический энтузиазм и сельщина : ред. ст. // Бюллетень оппозиции (Большевиков-ленинцев). – 1931. – № 23. – С. 19-24.
3. Положение рабочих : ред. ст. // Бюллетень оппозиции (Большевиков-ленинцев). – 1932. – № 31. – С. 19-23.
4. Сталин И. В. Новая обстановка – новые задачи хозяйственного строительства : речь на совещании хозяйственников 23 июня 1931 г. / Сталин И. В. // Сочинения : В 16 т. – Т. 13. – М. : Госиздат, 1952. – С. 52-71.
5. Удушение НЭПа, денежная инфляция и ликвидация советской демократии : ред. ст. // Бюллетень оппозиции (Большевиков-ленинцев). – 1932. – № 31. – С. 23-25.
6. Иноземцев В. Л. Понятие творчества в современной экономической теории / В. Л. Иноземцев // Полис. – 1991. – № 2. – С. 178-186.
7. Бюрократия и правящий класс : ред. ст. // Бюллетень оппозиции (Большевиков-ленинцев). – 1933. – № 36-37. – С. 8-11.
8. Гордон Л. А. Трудовые отношения: к трехстороннему социальному партнерству / Л. А. Гордон, Э. В. Клопов // Полис. – 1991. – № 2. – С. 167-176.
9. Троцкий Л. Д. Преданная революция : что такое СССР и куда он идет? / Л. Д. Троя-

кий. – М. : Прогресс, 1994. – 233 с.

10. Фадеев Д. А. От авторитаризма к демократии: закономерности переходного периода / Д. А. Фадеев // Полис. – 1991. – № 2. –

С. 117-123.

11. Пятилетка в четыре года? : ред. ст. // Бюллетень оппозиции (Большевиком-ленинцев). – 1931. – № 19. – С. 17-21.

*Скуратович І. М. Законодавче регулювання системи пільг і привілеїв в період укріплення командно-адміністративної системи управління (кінець 1920-х - 1930-ті роки) / І. М. Скуратович // Форум права. – 2008. - № 3. – С. 474-479 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08simksu.pdf>*

Розглядаються характерні риси зародження системи пільг і привілеїв у радянській системі законодавства в період укріплення командно-адміністративної системи управління (кінець 1920-х – 1930-ті рр.). Аналізуються нормативно-правові акти, що слугували основою формування даної системи правового регулювання суспільних відносин.

\*\*\*

*Скуратович И.Н. Законодательное регулирование системы льгот и привилегий в период укрепления командно-административной системы управления (конец 1920-х - 1930-е годы)*

Рассматриваются характерные особенности зарождения системы льгот и привилегий в советской системе законодательства в период укрепления командно-административной системы управления (конец 1920-х - 1930-е гг.). Анализируются нормативно-правовые акты, которые служили основой формирования данной системы правового регулирования общественного отношения.

\*\*\*

*Skuratovich I.N. Legislative Regulation of System of Privileges and Privileges during Strengthening a Command-Management System of Management (The End 1920-1930)*

Prominent features of origin of system of privileges and privileges in the Soviet system of the legislation are examined during strengthening a command-management system of management (the end 1920-1930). Normative-legal acts which formed a basis of formation of the given system of legal regulation of the public relation are analyzed.