

УДК (477)340.15“1921/1929”

Н.О. ХАРАСИК, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ НА ВИПАДОК БЕЗРОБІТТЯ В УСРР ПІД ЧАС НЕПУ (1921–1929 рр.)

Ключові слова: нова економічна політика, безробіття, страхування, соціальний захист

Перехід України до ринкових відносин пов'язаний з великими труднощами, виникненням багатьох соціально-економічних проблем, зокрема, безробіттям. Втрата роботи для багатьох людей означає зниження життєвого рівня та завдає серйозну психологічну травму. Одним із завдань соціальної правової держави є здійснення політики соціального забезпечення найбільш незахищених верств населення. Державні програми страхування від безробіття покликані пом'якшити окремі економічні труднощі, з якими зустрічаються безробітні. Вивчення історичного досвіду соціального страхування на випадок поширення безробіття в Україні може бути доцільним для розвитку надання допомоги безробітним у наш час.

Проблемі соціального страхування від безробіття в період нової економічної політики було приділено увагу такими вченими та практичними працівниками, як, наприклад, Л.П. Немченко [1], А.П. Штейнбергом [2], Ф.Д. Маркузоном [3], М. Мілютіним [4] та ін., а також сучасними дослідниками –Є.І. Родіоновою [5], М.І. Боднаруком [6] та ін. У деякій мірі цього питання торкалися у своїх наукових дослідженнях такі вчені, як Л.С. Рогачевська [7], К.І. Суворов [8], А.С. Сичова [9] та ін. Усі ці науковці, по-перше, досліджували вказану проблему у масштабах усього СРСР, і майже не торкалися регіональних особливостей запровадження соціального страхування на випадок безробіття (за винятком М.І. Боднарука); по-друге, переважна більшість робіт носила загально історичний аналіз цього явища, а не правовий; по-третє, деякі узагальнення та

висновки, що наводяться в цих дослідженнях, потребують нового переосмислення.

Тому метою статті є аналіз законодавства про соціальне страхування на випадок безробіття в Україні в період нової економічної політики, дослідження роботи страхових кас з надання допомоги безробітним, а також виявлення причин скасування інституту соціального страхування на випадок безробіття у 1930 р. Її новизна полягає у спробі надати комплексний аналіз законодавства про соціальне страхування на випадок безробіття в УСРР під час НЕПУ; висновку про перевагу загальносоюзного законодавства над республіканським в галузі соціального страхування, що свідчить про поступове підсилення централізації влади і встановлення командно-адміністративної системи управління.

Соціальне страхування на випадок безробіття вперше було введено в Росії наприкінці 1917 р. Згідно «Положення про страхування на випадок безробіття» від 11 (24) грудня 1917 р. [10] цей вид страхування розповсюджувався на всіх робітників та службовців, які працювали за наймом без різниці віку, статі, національності, місця та характеру праці. Виключення становили лише ті особи, зарібок яких перевищував середній зарібок даної місцевості у три рази.

Витрати по страхуванню від безробіття покладалися на роботодавців. Внески останніх до каси безробітних встановлювалися у розмірі не нижче 3 % зарібної плати постійних робітників та 5 % сезонних. Із цих коштів та одноразових державних асигнувань і складався Всеросійський фонд безробітних.

Спочатку соціальним страхуванням відали у центрі Управління Народного комісаріату праці та соціального забезпечення РСФФР, на місцях – підвідділи праці окружних відділів праці та соціального забезпечення. Після розмежування повноважень органів праці та соціального забезпечення, піклування про безробітних передавалося органам праці, а з 1 січня 1921 р. – органам Народного комісаріату соціального забезпечення [11].

Страхування на випадок безробіття здійснювалося місцевими касами безробітних, які створювалися у містах та селищах з чисельністю мешканців більше 20 тис. До Комітету,

що очолював касу, входили представники місцевих робітників, професійних спілок та страхових організацій. Згідно «Положення» від 11.12.1917 р., створення кас безробітних покладалося на професійні спілки. Розмір допомоги на той час був нижчим за середню заробітну плату робітника, але поступово він був доведений до розміру мінімальної заробітної плати.

Як і всі декрети Радянського уряду про працю, «Положення про страхування на випадок безробіття» запроваджувалося не одночасно на усій території. Це залежало від часу появи та масштабів безробіття.

Друге півріччя 1918 р. позначено масовим створенням страхових кас. Восени 1918 р. соціальне страхування від безробіття охопило в основному всю територію РСФРР. Законодавство про соціальне страхування безробітних РСФРР було розповсюджено і на територію Радянської України. Під час громадянської війни, коли була введена загальнообов'язкова трудова повинність громадян, мережа страхових кас була ліквідована за непотрібністю.

Введення нової економічної політики з ринковими методами регулювання народного господарства призвело до появи великої кількості безробітних та необхідності відродження бірж праці та страхових кас.

Відповідно до Постанови РНК УСРР від 15.11.1921 р. «Про соціальне страхування осіб, зайнятих найманою працею» [12] забезпечення безробітних почало проводитися у страховому порядку. Протягом 1922 року страхові каси були створені по всій Україні: у Харківській губернії до вересня 1922 р. було створено 14 страхових кас, допомога безробітним почала виплачуватися з 22 вересня, а на 1 грудня на піклуванні кас перебувало 1 тис. безробітних; у Катеринославській губернії допомогу по безробіттю почали виплачувати з 1 листопада 1922 р. [13]; в Одесі страхові каси були створені влітку 1923 р., на цей період допомогу по безробіттю одержували 1600 осіб, або лише 9 % безробітних, зареєстрованих на біржах праці, але цей відсоток постійно збільшувався – на 01.07.1924 р. цей відсоток становив вже 34 [14]; у Полтавській губернії на обліку бірж праці пере-

бувало у 1923 р. понад 3 тис. безробітних, а допомогу одержували 622 особи [15].

Одразу ж на початку своєї роботи страхові каси зіткнулися з проблемою неплатежів внесків на страхування від безробіття. Найбільшими боржниками були державні підприємства та установи.

У відповідності до Постанови РНК УСРР «Про страхові внески на соціальне забезпечення по безробіттю» від 10 лютого 1922 р. [16] операційний фонд соціального страхування від безробіття (фонд «В») створювався із внесків підприємств, установ, господарств та приватних осіб, що користувалися найманою працею. Ці внески становили 2,5 % заробітної плати. Крім того, фонд поповнювався одноразовими державними асигнуваннями, коштами, які були одержані від проведення місячників допомоги безробітним, внесків від професійних спілок, сум сплачених штрафів за порушення трудового законодавства тощо.

11.06.1923 р. Народним комісаріатом праці та Центральним Управлінням соціального страхування СРСР була видана Інструкція «Про видачу допомоги та надання пільг по безробіттю», яка набувала чинності з 01.01.1924 р. [17]. За цією Інструкцією право на одержання допомоги мали особи, у яких не було засобів до існування у вигляді заробітків, торгівлі, промислів, господарств та ін. та які були своєчасно зареєстровані на біржах праці як безробітні. Для призначення допомоги безробітні повинні були звертатися із заявою до комісії по призначенню допомоги при страховій касі та представити наступні документи: квиток безробітного; розрахункову книжку; документи, що посвідчували стаж роботи; посвідчення домоуправління або сільради про те, що безробітний не має ніяких засобів до існування у вигляді заробітків, торгівлі, промислів, господарств тощо. Комісія повинна була обстежити матеріальний стан безробітного та прийняти рішення про надання допомоги. При чому, якщо комісія доходила висновку про те, що заробітку дружини (чоловіка) було достатньо для забезпечення родини, допомога не призначалась. У той же час, безробітний мав право оскаржити рішення комісії до

відділу охорони праці.

Усі безробітні, які мали право на одержання допомоги, поділялися на дві категорії: до першої категорії належали кваліфіковані робітники від 6-го та вище розряду, демобілізовані або звільнені у безстрокову відпустку із лав Червоної армії та флоту, а також особи розумової праці високої кваліфікації, а саме: інженери, агрономи, лікарі, педагоги та ін. незалежно від стажу роботи, якщо вони зареєструвались протягом 4-х тижнів з моменту припинення роботи. До другої категорії належали усі інші безробітні, які мали право на одержання допомоги по безробіттю. У залежності від приналежності до категорії безробітним встановлювався розмір допомоги по безробіттю: для першої – $\frac{1}{2}$ вартості бюджетного набору Держплану, для другої – $\frac{1}{3}$. Це становило приблизно від 30 до 50 % середньої заробітної плати певної місцевості. Втрачений заробіток до уваги не брався.

Розмір допомоги по безробіттю поступово збільшувався: якщо середня допомога у 1924 р. становила від 6 до 9 карб. [18], у 1925 р. – від 8 до 10 карб. (для порівняння – середня заробітна плата в промисловості становила 24 карб.) [19]. Тривалість видачі допомоги становила шість місяців. Допомога видавалась через виплатні пункти страхових кас, які створювались при біржах праці.

Безробітний міг бути позбавлений права на одержання допомоги у разі, якщо він був знятий з обліку біржею праці внаслідок неявки у встановлений термін без поважних причин на відмітку; відмови без поважних причин від пропозицій роботи біржею праці; виявлення наявності заробітків чи прибутків; виявлення невірності наданих безробітним повідомлень. За надання невірних повідомлень з метою незаконного одержання допомоги безробітні могли бути притягнуті навіть до кримінальної відповідальності.

У 1927 р. Союзною Радою соціального страхування при НКП СРСР були затверджені «Правила про порядок призначення та видачу допомоги по безробіттю в порядку соціального страхування» [20], які скасовували усі попередні постанови та інструкції про соціальне страхування на випадок безробіття.

У відповідності до нових «Правил» значно розширювалося коло безробітних, які мали право на одержання допомоги. Відтепер вони поділялися не на дві, як раніше, а на три категорії, у відповідності до цього і встановлювався розмір допомоги. Крім того, вводилися сімейні надбавки на членів родини, які мешкали разом із безробітним та перебували на його утриманні. Так, на одного члена родини була встановлена надбавка у розмірі 15 % основної допомоги по безробіттю, на двох членів – 25 %, на трьох та більше – 33 %. При чому, якщо обидва з подружжя були безробітними, кожен із них мав право на самостійне одержання допомоги по безробіттю, а надбавки на дітей призначалися одному із подружжя, який мав більш високий розмір допомоги.

Крім того, був подовжений термін одержання допомоги по безробіттю для кваліфікованих робітників – до дев'яти місяців, для інших безробітних – до шести місяців протягом року. Якщо ж період безробіття тривав більше року, то термін видачі допомоги протягом усього періоду подовжувався, але не міг перевищувати для кваліфікованих робітників 18 місяців, для інших безробітних – 12 місяців.

Також нові «Правила» дещо підвищували норми забезпечення безробітних. Якщо раніше розмір допомоги встановлювався страховими касама в залежності від середньої заробітної плати своєї місцевості (а у багатьох випадках бралась до уваги не середня заробітна плата місцевості, а фінансові можливості страхових кас, і тому норми забезпечення були нижчими за встановлені законодавством), то відтепер встановлювалися тверді тарифні ставки по поясах. Так, для безробітних 1 категорії допомога підвищувалась приблизно на 10 %, для не кваліфікованих робітників і службовців середньої кваліфікації внаслідок їх переведення з нижчої групи безробітних до середньої, розмір допомоги підвищувався до 25 %. У середньому по Україні у 1927-28 рр. розмір допомоги по безробіттю становив для 1 категорії – 17,79 карб., для 2 категорії – 12,87 карб., для 3 категорії – 10,19 карб. [21]

Нові «Правила» дали змогу розширити коло безробітних, які одержували допомогу

тільки за перше півріччя 1928 р. майже на 50 %. Але це не відповідало фінансовим можливостям держави, і тому Центральне Управління страхування запропонувало біржам праці та страховим касам більш ретельно ставитися до відбору безробітних, яким призначалася допомога та періодично проводити «чистки» з метою виявлення осіб, які отримували допомогу по безробіттю, не маючи на це відповідних підстав.

Зазначене дає підстави стверджувати, що соціальне страхування від безробіття було одним із суттєвих заходів, які були покликані в період НЕПу пом'якшити негативні наслідки такого небажаного соціального явища, як безробіття.

Звичайно, соціальне страхування на випадок безробіття не вирішувало проблему безробіття в цілому, але в період найбільшої потреби давало змогу покращити матеріальний стан осіб, які тимчасово втратили роботу. Розмір грошової допомоги, який надавався по соціальному страхуванню був замалим, але для багатьох безробітних це була єдина та суттєва допомога, яка дозволяла їм вижити у складних життєвих умовах, а також, в певній мірі, сприяла пом'якшенню соціальної напруги у суспільстві.

У серпні 1930 р. ЦК ВКП(б) разом із громадськістю провів масові перевірки роботи бірж праці та органів соціального страхування. В результаті перевірок та проведених «чисток» було оголошено, що в країні безробіття як такого немає. У зв'язку з цим НКП СРСР 09.10.1930 р. прийняв рішення «про припинення виплати допомоги та негайне направлення безробітних на роботу» [22]. Ті особи, які не могли приступити до праці за хворобою, продовжували одержувати допомогу до одужання.

Нова командно-адміністративна система управління, що зароджувалась, не могла припустити існування в країні безробіття. Усі особи, які перебували на обліку бірж праці, негайно у примусовому порядку направлялися на роботу на будівництва, заводи та фабрики. Отже, безробіття перейшло у скриту форму свого існування [23].

І, нарешті, слід зазначити, що у нормативній базі про соціальне страхування на випадок

док безробіття чітко простежується перевага загальносоюзного законодавства над республіканським, що свідчить про поступове підсилення централізації у керівництві процесами боротьби з безробіттям в СРСР, у тому числі в УСРР.

Більш детально соціальне страхування на випадок безробіття в Україні під час НЕПу може бути досліджено, враховуючи особливості його застосування у різних регіонах країни із залученням архівних матеріалів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Немченко Л. П. Социальное страхование в Союзе ССР. 1924-1926. Диаграммы с пояснительным текстом / Л. П. Немченко. - М. : Вопросы труда, 1927. - 48 с.
2. Штейнберг А. П. Что дает рабочему социальное страхование? / А. П. Штейнберг. - М. : Изд-во МГСПС «Труд и книга», 1925. - 185 с.
3. Маркузон Ф. Д. Статистика социального страхования / Ф. Д. Маркузон. - М. : Изд-во «Вопросы труда», 1925. - Вып. 1. - 360 с.
4. Милютин Н. Социальное обеспечение в России / Н. Милютин // Вопросы социального обеспечения. - 1922. - № 3. - С. 3-8 .
5. Родионова Е. И. История социального страхования в СССР. Вып. 1 / под ред. проф. Н. А. Виноградова ; Е. И. Родионова. - М. : Центральный ин-т усовершенствования врачей, 1966. - Вып.1. - 34 с.
6. Боднарук М. І. Соціальне страхування в Україні: правові аспекти становлення та розвитку / М. І. Боднарук. – Чернівці : Рута, 2002. - 247 с.
7. Рогачевская Л. С. Ликвидация безработицы в СССР (1917-1930 гг.) / Л. С. Рогачевская. - М. : Наука, 1973. - 382 с.
8. Суворов К. И. Великое завоевание советского народа в области труда / К. И. Суворов. - М. : Знание, 1965. - 32 с.
9. Сычева А. С. Из истории борьбы советского народа за ликвидацию безработицы в СССР (1926-1931 гг.) : автореф. дис. на соиск. научной степени канд. ист. наук / А. С. Сычева. - М., 1965. - 16 с.
10. Сборник декретов и постановлений по народному хозяйству (25 октября 1917–25 ок-

тября 1918 г.) – М., 1919.- С. 397-400

11. Постановление СНК УССР «О размежевании полномочий НКТ и НКСО» // СУ УССР - 1920. - № 16. - Ст. 314.

12. Постановова РНК УСРР «Про соціальне забезпечення осіб, зайнятих найманою працею» // ЗУ УСРР. - 1921. - № 23. - Ст. 671.

13. Страхование безработицы // Вопросы страхования. - 1923. - № 5. - С. 22.

14. Страхование безработицы // Вопросы страхования. - 1924. - № 39. - С. 19-20.

15. Рудник Я. Полтавская касса / Я. Рудник // Вопросы страхования. - 1923. - № 25. - С. 13.

16. Постановление СНК УССР «О страховых взносах на социальное обеспечение по безработице» // Известия Управления уполномоченного НКТ РСФСР при СНК УССР. - 1922. - № 5.

17. Инструкция НКТ УССР «О выдаче пособий и предоставлении льгот по безработице» : № 247/49 // Вопросы страхования. - 1923. - № 24. - С. 34-36

18. Страхование безработицы в 1923-1924 гг. // Вопросы страхования. - 1924. - № 4. - С. 22-23.

19. Быховский Н. Страхование безработицы. Итоги 1924-1925 гг. / Н. Быховский // Вопросы страхования. - 1926 - № 44-45. - С. 21-22.

20. Постановление союзного совета социального страхования при НКТ СССР «Об утверждении «Правил о назначении и выдаче пособий по безработице в порядке социального страхования» : № 128 // Вопросы страхования. - 1927. - № 26. - С. 28-32.

21. Яременко О. Обеспечение безработных / О. Яременко // Вопросы страхования. - 1927. - № 3. - С. 24.

22. О немедленной посылке безработных на работу и о прекращении выплаты пособий по безработице // Правда. - 11.10.1930. - № 281 (4726).

23. Гончаренко В. Н. Законодательное регулирование трудового посредничества в Украине в период нэпа (20-е гг.) / В. Н. Гончаренко // Пробл. совершенствования укр. законодательства и повышение эффективности правоприменительной деятельности : темат. сб. науч. тр. / под ред. Н. И. Панова. - Х. : Нац. юрид. акад., 1997. - С. 101-107.

Харасик Н. О. Соціальне страхування на випадок безробіття в УСРР під час НЕПу (1921-1929 рр.) / Н. О. Харасик // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 376–380 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10xnpohn.pdf>

Аналізуються проблеми, пов'язані із забезпеченням безробітних у 20-х роках ХХ ст., зокрема, становлення соціального страхування на випадок безробіття в Україні. Показана еволюція законодавчого забезпечення соціального страхування безробітних.

Харасик Н.О. Социальное страхование по безработице в УССР в период НЭПа (1921-1929 гг.)

Анализируются проблемы, связанные с обеспечением безработных в 20-х годах ХХ в., в частности, становление социального страхования на случай безработицы в Украине. Показана эволюция законодательного обеспечения социального страхования безработных.

Kharasik N.O. Social Security on Unemployment in Ukrainian Socialistic Soviet Republic in the Period of New Economic Policy (1921-1929 Years)

The problems connected with social security of the employed in the XX century, the formation of social insurance in case of unemployment in Ukraine are analyzed. The evolution of legislative securing of the employed is studied.