

До історії створення Народного комісаріату соціального забезпечення УСРР

Ришкова А. О.

Ришкова А. О. До історії створення Народного комісаріату соціального забезпечення УСРР. Стаття присвячена історії створення Народного комісаріату соціального забезпечення. Після приходу до влади більшовиків, політика у сфері соціального забезпечення істотно змінилася. Дуже швидко здійснюється ототожнення суспільства і держави, внаслідок чого, в системі соціального забезпечення починає домінувати держава, при цьому згортаючи діяльність суспільних і приватних добродійних установ.

У 1919 році створюється Народний комісаріат соціального забезпечення УСРР, який впродовж 1919-1920рр. стає самостійним республіканським наркоматом маючи власну організаційну систему, керівництво і повноваження, згідно нормативно - законодавчій бази цього періоду.

Ключові слова: комісаріат, наркомат, соціальне забезпечення, допомога.

Rushkova A. O. Creation of Narodny Commissariat of Public Guardianship in USSR. The article is devoted to activity of soviet government in creation of Narodny Commissariat of public guardianship in USSR. When bolsheviks came to the power, the policy of social guardianship changed a lot. Soon it was carried out that soviet state and soviet society were equated, so the state system of public guardianship was dominated. All the activities of private charity organizations were liquidated. Narodny Commissariat of public guardianship in USSR was created in 1919. During 1919 - 1920 it became the independent Narkomat of USSR, with its own organizational system, guidance and authority, according to legislative base of the period.

Key words: Commissariat, Narkomat, public guardianship, help.

Система соціального забезпечення – один з основних показників життєздатності суспільства. Рівень соціального забезпечення засвідчує економічні можливості суспільного організму, його цивілізаційну зрілість, дієздатність держави здійснювати конструктивну соціальну політику. Вивчення історичного досвіду з історії формування радянської системи соціального забезпечення та розв'язання соціальних проблем має велике значення, але результати дослідження свідчать про відсутність систематичного вивчення цього питання.

Соціальна проблематика була і залишається актуальною для історичної науки. Десятиліттями історія соціальних відносин досліджувалася переважно в контексті марксистсько-ленінської теорії класової боротьби та формаційного періоду. Реалії повсякденного життя залишалися поза увагою істориків, які свідомо уникали дискусійних проблем і негативних явищ, відтак тема соціального забезпечення стала «білою плямою» в історіографії.

Висвітлення цієї теми можна поділити на чотири періоди: перший припадає на 20-ті роки ХХ століття, коли відбувається саме становлення самого інституту соціального забезпечення. Аналіз матеріалу робиться на основі законодавчої бази¹, спостерігається відносна актуалізація проблеми в пресі та серед окремих науковців. Теоретично-методологічним проблемам становлення радянської системи соціального забезпечення присвячена ґрунтовна монографія А. Забеліна², в якій шість розділів з семи, стосувалися історії «соціальної незабезпеченості». Другий період стосується 30-60-х років, які вирізнялися занепадом соціальної тематики. Представлений низкою брошур з теорії і практики соціального забезпечення, страхування, громадської взаємодопомоги³. Третій етап позначений активним вивченням соціальної структури радянського суспільства в 70-80-х роках, хоча історія становлення та функціонування системи соціального забезпечення УСРР в 20-х роках, не була пріоритетною. Історики з'ясовували соціально-класові відносини⁴. Четвертий, який розпочався на початку 90-х років вирізняється поверненням істориків до питань соціальної історії. Сучасна історіографія формування системи соціального забезпечення перебуває на стадії становлення. Соціальні відносини досліджуються в контексті повсякденного життя, з'ясовуючи поведінку різних груп населення, причини і наслідки соціальних аномалій, обставини соціальних конфліктів, а також роль і місце держави у їх подоланні⁵.

Етап радянської системи соціального забезпечення в УСРР, розпочався та почав діяти з 1919 року.

10 березня 1919р. у Києві ІІІ Всеукраїнський З'їзд Рад затвердив, а 14 березня Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет прийняв в остаточній редакції Конституцію Української Соціалістичної Радянської Республіки. Де зазначалося (ст. 2.), про здійснення переходу від буржуазного ладу до соціалізму шляхом проведення соціалістичних перетворень та систематичного придушення усіх контрреволюційних намагань з боку заможних класів. Після завершального оформлення майбутнього комуністичного ладу, передбачалося зникнення держави, поступившись місцем вільним формам співіснування, побудованого на засадах організації загальної праці на користь та братерської солідарності людей.

14 березня 1919р. ВУЦВК видав постанову «Про конструювання Ради Народних Комісарів», якою було ухвалено: «Створити у складі уряду Комісаріат Соціального Забезпечення»⁶.

Раніше, 6 лютого 1919 р., була опублікована постанова РНК УСРР «Положення про Комісаріат Соціального Забезпечення», підписаний головою Раднаркому УСРР Х. Раковським.

Наркомат соціального забезпечення створювався «з метою планомірної організації допомоги непрацездатним та позбавленим засобів до існування громадянам Радянської України». На нього покладалося «заснування відділів соціального забезпечення при губернських, повітових та міських Радах з метою планомірної допомоги непрацездатному населенню, інструктування, фінансування цих відділів та контроль за їх діяльністю: безпосередньо завідування центральними та показовими установами соціального забезпечення»⁷.

Стосовно виконуючих функцій Комісаріат соціального забезпечення розподілявся на наступні відділи.

I. Відділ дитячих будинків – повинен був доглядати за дітьми віком від 4 до 17 років, які залишилися без опіки дорослих, діти-сиріти, незаконнонароджені, діти антисоціальних елементів, а також бездоглядні хворі діти трьох категорій: 1) морально хворі, котрі скоїли злочин, але їх не можна віддати під суд; 2) розумово нездорові діти; 3) фізично нездорові діти. Масово створювалися дитячі притулки, колонії, комуни та дитячі будинки з метою виховання та перевиховання дітей. Такі заклади працювали за принципом трудового виховання, дітям пропонувалося користування бібліотеками, ігровими майданчиками, майстернями. Обов'язково діти повинні були навчатися у школі. По досягненню дитиною 17 років, вона розпочинала самостійне життя за межами виховних закладів.

II. Відділ допомоги матері та дитини – опікувався притулками, виховними будинками, закладами для вагітних, родильними, будинками для новонароджених дітей та яслами для дітей віком до 4-х років. Для тих, хто народжував, були відкриті стаціонари «Будинок матері та дитини», де матерям допомагали лікарі-спеціалісти, час перебування у цих закладах був 4 тижні до пологів та 8 тижнів після⁸. На фабриках та заводах, а також на селі, під час літніх польових робіт організовувалися ясла. Відділ допомоги матерям та дитині контролював молочні кухні, та слідкував за реалізацією молока.

III. Відділ інвалідів – основною метою було перекваліфікація інвалідів по хворобі та інвалідів війни до таких видів роботи, яку вони могли б виконувати у співвідношенні зі своєю хворобою. Для таких хворих організовувалися школи, майстерні. Похилих та немічних розселяли по притулках та будинкам інвалідів, кількість таких закладів на той час постійно зростає.

IV. Зовнішня допомога – постійна фінансова допомога здійснювалась не лише безробітним, а ще сім'ям червоноармійцям.

Максимальне річне утримання восени 1919р. планувалося —2 тис карбованців на людину, але такі розрахунки виявилися не здійсненими, в зв'язку з важкою ситуацією в країні. Здійснювалась тимчасова допомога населенню, відкривались різні майстерні, з метою надання роботи населенню. Створювалися дешеві та безкоштовні столові, відкривалися притулки⁹.

Діяльність Наркомату Соціального Забезпечення розпочалася з вирішенням пенсійних справ. Відповідно до декретів Раднаркому УСРР від 28 лютого та 4 квітня 1919 р. пенсійні відділи, які існували в інших наркоматах, а також будь-які пенсійні, ошадно-допоміжні та подібні каси ліквідувалися і на їх базі створювався Пенсійний Фонд. Їхні капітали та кредити оголошувалися загальнонародним надбанням й передавалися, разом з пенсійними справами, до Пенсійного Фонду Наркомату Соціального Забезпечення та його відділів на місцях¹⁰.

Розміри пенсій, що призначалися згідно з декретами Раднаркому УСРР від 14 березня та 24 квітня 1919 р., встановлювалися спеціальними комісіями з призначення пенсій й залежали від прожиткового мінімуму даної місцевості. Але з огляду на те, що вони не скрізь ще були визначені, Наркомат соцзабезпечення розподілив усі міста України на чотири пояси пенсійних ставок, які могли відповідати тогочасному прожитковому мінімуму. Харків було віднесено до першого поясу зі встановленою нормою 600 руб. на місяць¹¹.

Були встановлені категорії людей та правила виплат пенсій: в першу чергу пенсія призначалась інвалідам (втрата працездатності яких була не менше 15 %), на другому місці вдови та діти-сироти. Для інваліда, при повній втраті працездатності, нараховувалася пенсія у розмірі прожиткового мінімуму; виплата пенсій проводилася помісячно; пенсійні виплати за рік не повинні перевищувати річної заробітної платні не кваліфікованого працівника; виплата пенсії припинялася зі смертю пенсіонера або з потраплянням пенсіонера до будинку інвалідів чи з відновленням його працездатності та працевлаштуванням на державну або громадську роботу; припинялось виплачування пенсії з причини перебування пенсіонера більше року за кордоном. Якщо пенсіонер помирав, пенсія призначалася тим, хто знаходився на його утриманні у розмірі 30% на одну людину, 75 % на двох, це могли бути вдова з однією чи більшою кількістю дітей віком до 16 років, батько померлого старше 55 років та мати старше 50 років. Дітям - сиротам припинялося виплачування пенсії по досягненню ними повноліття¹².

На початку травня 1919 року народним комісаром соціального забезпечення був призначений М. Р. Зубков. Проте справи йшли не так, як це передбачалося політбюро ЦК КП(б) України, була визнана необхідність реорганізації Наркомату соціального забезпечення, насамперед – змінити керівництво. Зубков формально перебував на

посаді наркома до остаточного звільнення в вересні 1919 р, після чого він був переведений в розпорядження ЦК РКП¹³.

Цього ж року, Раднарком УСРР видав декрет про націоналізацію всіх добродійних установ, які до 1919 року перебували у віданні приватних осіб або добродійних товариств. Відповідно до цього декрету Наркомату соціального забезпечення та його місцевим органам передавалися приватні й суспільні установи.

Наркоматом соціального забезпечення разом з Наркоматом охорони здоров'я здійснювалася активна діяльність, спрямована на ліквідацію різних проявів соціальної патології – жебрацтва, проституції – бо проституція, викликана значною мірою масовим безробіттям, спричинила спалах інфекційних захворювань. Проституція і бродяжництво розглядались у Радянській країні як пережиток капіталізму, хоч більшовицька держава була надійно захищена від впливу капіталістичних країн. Як головний напрямок боротьби з цими негативними явищами використовувалась праця у лікувально-виховних та трудових закладах.

У грудні 1919 року за рішенням політбюро ЦК РКП(б) наркомати праці та соціального забезпечення було об'єднано в один Наркомат Праці та Соціального Забезпечення РСФРР. Відповідно, спочатку при Всеукраєвкомі, а відтак при Раднаркомі УСРР діяв його уповноважений, яким був Олександр Падерін. Одночасно він залишився уповноваженим Наркомату Праці та Соціального Забезпечення РСФРР при Раднаркомі УСРР¹⁴. Відповідно до постанови Всеукраєвкома від 27 січня 1920 р. своїм циркуляром, опублікованим 15 лютого, О. Падерін оголосив про застосування в Україні «Положення про соціальне забезпечення трудящих», затвердженого Раднаркомом РСФРР 31 жовтня 1918 року. Передбачалося до 1 червня 1920 р. завершити ліквідацію усіх місцевих страхових організацій з передачею справ підвідділам соцзабезу губернських відділів праці та соціального забезпечення¹⁵.

Тим часом очікувалися нові переміни. У квітні 1920 року ВЦВК та Раднарком РСФРР ухвалили декрет «Про поділ Народного Комісаріату Праці та Соціального Забезпечення на два Комісаріати: Народний Комісаріат Праці та Народний Комісаріат Соціального Забезпечення»¹⁶. До відання першого було віднесено нормування заробітної плати, облік та розпорядження робочої сили, охорону праці, статистику, музей праці, забезпечення безробітних та встановлення норм пенсій і допомог. За Наркоматом соцзабезпечення залишалися питання видачі пенсій і допомог та допомоги інвалідам, але медичні функції повністю відходили, згідно з декретом Раднаркому РСФРР від 9 березня 1920 р., до Наркомату охорони здоров'я¹⁷.

Відповідно до прийнятих у Москві ухвал змінилися функції урядових органів й в Україні. Керуючись рішенням IV Всеукраїнського з'їзду Рад, що відбулося 16-20 травня 1920 р. в Харкові, Раднарком

УСРР постановою від 29 травня перейменував Управління уповноваженого Наркомату Праці та Соціального Забезпечення РСФФР при РНК УСРР на Управління уповноваженого Наркомату Праці РСФФР. До Наркомату Здоров'я відійшли контрольні комісії, експертиза, встановлення відсотків втрати працездатності, медична частина колишніх лікарняних кас, будинки відпочинку, питання охорони материнства і дитинства та забезпечення протезами. До Наркомату Соціального Забезпечення перейшли усі функції соціального спрямування¹⁸.

17 червня 1920р. Наркомати праці, соціального забезпечення та охорони здоров'я ухвалили інструкцію про розподіл функцій, а також капіталів та майна між ними¹⁹. На місцях були створені губернські та повітові відділи соціального забезпечення при виконкомах, постановою 19 травня 1920р²⁰. Завданням губернських відділів було контролювати діяльність повітових відділів соціального забезпечення, сприяти та розподіляти функції повітових відділів та створення закладів допомоги для всієї губернії, це інвалідні будинки, колонії, професійні школи, майстерні. Також завданням губернських відділів соціального забезпечення було вирішення суперечок та скарг, повідомлення до повітових відділів розпоряджень та постанов Наркомату Соціального Забезпечення. Губернському відділу соціального забезпечення надавалося право перерозподіляти райони діяльності повітових відділів зі згоди губернського виконкому та НКСЗ. В голові губернських і повітових відділів соціального забезпечення був завідуючий, під керівництвом якого створювалася колегія з 2-х людей, заступника та члена колегії. Завідуючий та члени колегії відділів соціального забезпечення призначалися місцевими виконкомами. У великих містах, таких як Харків, Київ, Одеса, могли організовуватися районні відділи соціального забезпечення.

7 липня 1920 р. відбувся перегляд функціональних повноважень структурних підрозділів НКСЗ, але він залишався самодіяльним республіканським наркоматом, маючи власну організаційну схему, керівництво, повноваження, регламентовані відповідною нормативно-законодавчою базою.

Відповідно до структури Наркомату Соціального Забезпечення відділи поділялися на підвідділи: організаційно-інструкторський, допомог та пенсій, кошторисно-фінансовий, постачання, червоноармійського пайка, соціальної допомоги, інвалідний, статистики, загальний²¹.

Функції Наркомату Соціального забезпечення розподілялися на «тимчасові та постійні». До тимчасових належали: допомога сім'ям червоноармійців; соціальні та ненормовані допомоги; боротьба з проституцією та жебрацтвом; допомога при забороні працювати малолітнім дітям та підліткам. Стосовно постійних, це: пенсійне забезпечення працівника при частковій втраті працездатності; відкриття

інвалідних будинків трьох видів, будинки - праці, будинки – лікарні, будинки для немічних та бездоглядних; нормована допомога при хворобі, вагітності та догляду за дитиною²².

30 червня 1920 року, Наркомом соцзабезу УСРР було призначено Б. М. Єльцина²³, якого в травні 1921 року змінила В. Я. Майорова. З 15 лютого 1922 р. постановою ВУЦВК наркомом соцзабезу замість Майорової був призначений її заступник І. І. Корнев²⁴. Проте вже у січні 1924 року Центральна Контрольна Комісія ЦК КП(б)У звільнила його з посади за виявлені службові порушення.

Народним комісаром партійне керівництво вирішило призначити Я. М. Познанського, який раніше перебував на профспілковій та радянській роботі в Москві, а з 1922 року працював у Харкові – членом ВУЦВК, заступником наркомів внутрішніх справ та соціального забезпечення УСРР. Його кандидатуру було затверджено 19 січня 1924р²⁵.

Структура НСЗ УСРР періоду початку 1919 – 1921 рр. віддзеркалювала катастрофічну ситуацію, яка виникла в ході Першої світової війни, коли з'явилися сотні тисяч інвалідів та бездоглядних дітей. Соціальна робота, як фах «розчинилася в діяльності чотирьох відомств – освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та внутрішніх справ. Проте вся система цієї роботи була побудована за відомчим і бюрократичним принципом, що в багатьох випадках знизило її результативність»²⁶. Вважалося, що соціалістичні відносини автоматично вирішують такі проблеми, як злочинність, алкоголізм, бідність та злидні. Турбота про матеріальний добробут здійснювалася завдяки державному централізованому регулюванню зайнятості, заробітної платні, житлового забезпечення, освіти та охорони здоров'я.

Заснування такого наркомату означало початок формування державної системи матеріального утримання непрацездатних соціальних груп населення. Воєннокомуністичні методи управління економічним життям суспільства створювали ілюзію про можливість надання всебічної і повноцінної допомоги відповідним категоріям людей. Але утопічність самої політики воєнного комунізму та кагастрофічний брак матеріальних ресурсів зумовили необхідність радикальної модернізації всієї системи соціального забезпечення, особливо з проголошенням нової економічної політики.

Примітки

¹ *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче - Крестьянского Правительства Украины.*—14 марта 1919г. -- № 19.

² *Забелин, А.* Теория социального обеспечения/ А. Забелин. – М., 1924.

³ *Аралов, В. А.* Социальное обеспечение в СССР/ В. А. Аралов, А. В. Левшин. – М., 1959.

⁴ *Андреев, В. С.* Социальное обеспечение в СССР/ В. С. Андреев. – М., 1968.

⁵ Ковалинський, В. В. Праця і соціальна політика. З історії міністерства/ В. В. Ковалинський. – К., -- 2002.

⁶ *Собрание* узаконений и распоряжений Рабоче - Крестьянского Правительства Украины.—14 марта 1919. --№ 19. – Ст.204.

⁷ *Собрание* узаконений и распоряжений Рабоче - Крестьянского Правительства Украины. 2-ое издание.— 30 июня 1919 . -- № 6. – Ст.81.

⁸ ДАХО. – Ф. 187. оп.І. спр. 70.

⁹ Коллонтай, А. Деятельность народного комиссариата социального обеспечения/ А. Коллонтай // Социальное обеспечение. – 1958. -- №10. – С. 16.

¹⁰ ДАХО.— Ф. 187. оп.І. спр.6.

¹¹ Аралов, В. А. Основне етапы развития пенсионного обеспечения/ В. А. Аралов// Пенсионное обеспечение. – 1956. -- № 1. – Ст.41.

¹² ДАХО.— Ф. 187. оп. І. спр.6.

¹³ Аралов, В. А. Социальное обеспечение в СССР/ В. А. Аралов, А. В. Левшин. – М., 1959. – С. 102.

¹⁴ *Собрание* узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства Украины и Уполномоченных РСФСР. – 20-29 февраля 1920. -- №1. – С. 1.

¹⁵ Там само. – Ст.3.

¹⁶ *Собрание* узаконений и распоряжений Всеукраинского революционного комитета.—18-26 февраля 1920. -- № 3. – С. 32.

¹⁷ *Отчет* Народного Комиссариата Социального обеспечения УССР за 1920 год. – Харків, – С. 2.

¹⁸ *Збір* законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР. – 19-25 червня 1920. -- № 16. – С. 314.

¹⁹ Андреев, В. С. Социальное обеспечение в СССР/ В. С. Андреев. – М., 1968. – С. 57.

²⁰ ДАХО. – Ф. 187. оп.І. спр. І.

²¹ ДАХО. – Ф. 187. оп.І. спр.82.

²² ДАХО. – Ф. 187. оп.І. спр.276.

²³ ЦДАВОВУ. – Ф. 348. оп.1, спр.121.

²⁴ Ковалинський, В. В. Праця і соціальна політика. З історії міністерства/ В. В. Ковалинський. – К., -- 2002. -- С. 58.

²⁵ Там само. – С. 59.

²⁶ Семигіна, Т. Основи соціальної роботи. Частина І/ Т. Семигіна, І. Грич. – К., 2004. – С. 48.