

## УДК 36.477 (1921/1929)

### © ШАРПАТИЙ Віктор

доктор історичних наук, професор кафедри джерелознавства та спеціальних історичних дисциплін Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, вул. Освіти, 6, м. Київ, Україна, 03037 (sharp5880@gmail.com)

### © SHARPATYI Viktor

PhD hab. (History), Professor, Professor of the Department of Source Studies and Special Historical Disciplines of the National Pedagogical Dragomanov University, 6, Osvity str., Kyiv, Ukraine, 03037 (sharp5880@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7597-206>

### © ВИГОВСЬКИЙ Микола

доктор історичних наук, професор кафедри цивілізаційної історії та археології Центрально-Східної Європи Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, вул. Освіти, 6, м. Київ, Україна, 03037 (kafedra\_slovian@ukr.net)

### © VYHOVS'KYI Mykola

PhD hab. (History), Professor, Professor of the Department of Department of civilizational history and archaeology of Central and Eastern Europe of the National Pedagogical Dragomanov University, 6, Osvity str., Kyiv, Ukraine, 03037 (kafedra\_slovian@ukr.net)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2874-5528>

**Бібліографічний опис статті:** Sharpatyi V., & Vyhovs'kyi M. (2021). Funktsional'ni osoblyvosti vprovadzhennya sotsial'noho strakhuvannya v radyans'kiy Ukrayini (1921-1929 rr.) [Functional features of the implementation of social insurance in Soviet Ukraine (1921-1929)]. *Svit Clio* [Clio World], 4(3-4), 20-29. [in Ukrainian].

## ФУНКЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В РАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ (1921-1929 рр.)

**Анотація. Мета статті.** На основі аналізу архівних джерел визначено роль і місце соціального страхування в більшовицькій доктрині побудови класового суспільства. Простежено функціональні особливості структури страхових органів у радянській Україні в період нової економічної політики та її трансформацію в умовах переходу до модернізації промислового виробництва. **Методологія дослідження** – принципи науковості, історизму, об'єктивності, методи: аналізу, проблемно-хронологічний, структурно-системний та порівняльний. Для виявлення кількісних показників структури соціального страхування автори використали елементи статистичного методу. **Наукова новизна.** Розкрито теоретично-правові засади впровадження системи соціального страхування в Українській СРР у 1920-х рр. Досліджено процес формування республіканських та місцевих органів керівництва системи соціального страхування та їх реорганізації після згорання НЕПу. Проаналізовано соціальний склад контингенту застрахованих осіб. Простежено джерела формування фінансової системи органів соціального страхування, визначено матеріальні проблеми та рівень спроможності соціального страхування в УСРР. Висвітлено діяльність страхових органів у сфері тимчасової непрацездатності, захисту від безробіття, надання медичної допомоги. Автори акцентували увагу на ідеологічній спрямованості, класовому підході та політичних пріоритетах функціонування системи соціального страхування в радянській Україні в 1920-х рр. **Висновки.** Запроваджуючи систему соціального страхування як форму соціального захисту населення в умовах нової економічної політики, радянська влада намагалася зберегти його класовий зміст. Незважаючи на популістські гасла соціального страхування для всіх, основну допомогу в цій сфері більшовики спрямовували спочатку на найбільш нужденні верстви населення, намагаючись перетворити

їх у свою соціальну опору. У період соціалістичної реконструкції фінансова допомога була спрямована здебільшого на промислових робітників та службовців радянських і партійних установ. Соціальний захист за рахунок коштів соціального страхування не поширювався на селян-власників, на осіб самостійної праці, на членів промислово-кредитних товариств та сільськогосподарських кооперативів, для яких робота була основним джерелом матеріального забезпечення. На страхові кошти не могли розраховувати чиновники старої влади та служителі релігійних культів.

**Ключові слова:** нова економічна політика, пенсійне забезпечення, радянська влада, соціальне забезпечення, соціальне страхування, тимчасова непрацездатність.

## FUNCTIONAL FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF SOCIAL INSURANCE IN SOVIET UKRAINE (1921-1929)

**Abstract. The aim of the article.** The role and place of social insurance in the Bolshevik doctrine of building a class society were analyzed on the basis of archival sources. The functional features of the structure of insurance bodies in the Soviet Ukraine during the period of the new economic policy and its transformation in the conditions of transition to modernization of industrial production have been traced. **The research methodology** – the principles of science, historicism, objectivity, methods: analysis, problem-chronological, structural-systemic, and comparative. To identify quantitative indicators of the structure of social insurance, the authors used elements of the statistical method. **Scientific novelty.** Theoretical and legal bases of introduction of the social insurance system in the Ukrainian SSR during the 1920s are revealed. The process of formation of republican and local authorities of the social insurance system and their reorganization after the collapse of the NEP has been studied. The social composition of the contingent of insured persons was analyzed. The authors determined the sources of formation of the financial system of social insurance bodies are traced, material problems and the level of social insurance capacity in the USSR. The activity of insurance bodies in the field of temporary incapacity for work, protection against unemployment, provision of medical care was covered out. The authors focused on the ideological orientation, class approach and political priorities of the functioning of the social insurance system in Soviet Ukraine during the 1920s. **Conclusions.** Introducing the system of social insurance as a form of social protection in the new economic policy, the Soviet government tried to preserve its class content. Despite the populist slogans of social insurance for all, the Bolsheviks initially directed the main assistance in this area to the most needy sections of the population, trying to turn them into their social support. During the socialist reconstruction, financial aid was directed mainly at industrial workers and employees of Soviet and party institutions. During the socialist reconstruction, financial aid was directed mainly at industrial workers and employees of Soviet and party institutions. Social protection at the expense of social insurance did not apply to peasant-owners, self-employed persons, members of industrial credit societies and agricultural cooperatives, for which work was the main source of material support. Officials of the old government and worshipers could not count on insurance funds.

**Key words:** new economic policy, pension provision, social security, Soviet authority, social insurance, temporary incapacity for work.

**Постановка проблеми.** Актуальність дослідження проблеми соціального страхування має теоретичну і практичну зумовленість, що пов'язані між собою, позаяк вивчення історичного досвіду і використання його в повсякденному житті становлять прикладний характер сучасних гуманітарних наук. Минуле не дає готової відповіді на складні питання розбудови соціальних інститутів, але допомагає уникнути прикрих помилок та упущень, генеруючи ідеї, принципи і форми матеріального забезпечення непрацездатних. Вивчення соціальної історії суспільного розвитку, особливо малодосліджених проблем, розширює та поглиблює наші знання того чи іншого періоду. З огляду на це становлення та функціонування системи соціального страхування відповідає на питання про соціально-економічну ефективність непу та розкриває особливості повсякденного життя продуктивної частини суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окреслена в назві статті проблема до цього часу не стала предметом активного наукового історичного дослідження. Науковці торкалися її опосередковано, зокрема, зосереджуючись на діяльності

профспілок [8] або ж аналізуючи умови праці найманих працівників [4-6]. При цьому, дослідники не акцентували уваги на вивченні структурних та функціональних особливостей радянської системи соціального страхування, також і в період непу. Чи не єдиною працею з теми стала дисертація А. Мельничука [7], предметом дослідження якої серед іншого стали теоретичні та нормативні засади й практика діяльності органів соціального страхування в радянській Україні в 1920-х рр.

**Мета і завдання дослідження** полягають в історичному аналізі організаційних форм і функцій системи соціального страхування, її структурного підпорядкування Наркомату соціального забезпечення УСРР, з'ясуванні рівня ефективності функціонування цієї системи в умовах формування тоталітарного режиму.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Формування радянської системи соціального страхування розпочалося 10 грудня 1921 р., коли Раднарком УСРР ухвалив «Положення про соціальне забезпечення трудящих та їх сімей на випадок тимчасової або постійної втрати працездатності». Положення стосувалося найманих робітників державних, громадських, кооперативних і приватних підприємств та установ [2, с. 17]. Саме їх держава зобов'язувала надавати допомогу робітникам і службовцям у випадку тимчасової втрати ними працездатності, материнства, інвалідності, похорон, втрати годувальника, а також лікування. Кожен такий вид допомоги був регламентований, а термін її надання не перевищував 25 днів. Матеріальна допомога жінкам надавалася на час вагітності і пологів, на харчування вагітних, які продовжували працювати, для догляду за дитиною. Вагітним жінкам, які продовжували працювати фізично, фінансову допомогу сплачували протягом 16-ти тижнів – 8 тижнів до пологів і ще 8 – після. Ті жінки, які в період вагітності не працювали фізично, соціальну допомогу отримували протягом шести тижнів [2, с. 18]. Допомогу на харчування вагітним, породіллям і новонародженим у розмірі чверті заробітної плати видавали протягом 3-х тижнів до пологів та 9-ти місяців після народження дитини. Професійні групи громадян інших категорій у разі втрати працездатності мали право на пенсійне забезпечення. Для всіх категорій робітників і службовців встановлювали безплатну медичну допомогу на випадок виробничої травми чи хвороби.

Запровадження системи соціального страхування припадає на період офіційного проголошення та здійснення організаційно-господарських основ нового економічного курсу. Органи соціального забезпечення (соцзабезу) поступово втрачали ознаки філантропічних комітетів, переймаючись пошуком джерел самофінансування, відтак скорочували контингент підопічних, створювали об'єднання взаємодопомоги, займалися виробничою діяльністю. Їхня робота стосувалася не лише робітників і службовців, але й таких соціальних груп, як інваліди війни, червоноармійці, жертви погромів. Нова економічна політика з її госпрозрахунковим принципом та елементами ринкового механізму господарювання спонукала владу започаткувати таку систему соціального захисту працівників, яка переклала би проблеми його фінансування на підприємства та установи. Головними засобами для функціонування інституту соціального страхування стали внески суб'єктів господарювання, тобто певний відсоток фонду заробітної плати підприємств.

Технічними проблемами страхових внесків опікувався структурний підрозділ Наркомату соціального забезпечення (Наркомсоцзабезу) УСРР – Управління соціального страхування. Саме його співробітниками було підготовлено згаданий вище декрет від 10 грудня 1921 р. Чиновниками управління були розроблені принципи запровадження соціального страхування, норми підрахунків на страхові потреби, порядок отримання та розподілу страхових внесків. Очолював управління голова Південного бюро Всеросійської Ради професійних спілок (ВЦРПС) І. Сафроненко [13, с. 33]. 16 грудня 1921 р., тобто відразу після оприлюднення декрету, колегія Наркомсоцзабезу УСРР вивчилала організаційні питання

становлення та функціонування системи страхування. Члени колегії відхилили намагання Південного бюро ВЦРПС та Української економічної наради при РНК УСРР перебрати на себе роль координатора страхової справи [9, с.24-27]. Висловлювалися думки про заснування приватного та загальнодержавного страхування, тому ідея профспілкових структур стосовно діяльності страхових рад не знайшла підтримки членів колегії Наркомсоцзабезу. Управління соцстраху, особливо його керівник І.Сафроненко, наполягали на формуванні районних страхових організацій, обраних робітниками за участі галузевих профспілок, а при соцзабезах вважали доцільним створити відповідні підрозділи [11, с.5-6]. Профспілки вважали недостатньою допомогою соцстраху, тому пропонували засновувати при них спеціальні фінансові фонди, які наповнювалися б за рахунок членських внесків. Зосереджуючи основний тягар фінансового забезпечення витрат соціального страхування на роботодавцях, профспілки також переймалися діяльністю власних фондів соціального забезпечення та відпустками [12, с. 4-6].

Початковий етап функціонування системи соцстраху виявився складним із погляду ефективності забезпечення всіх категорій працівників. Стрижневою проблемою стало отримання внесків, тобто надходження коштів від підприємств. На початку 1922 р. Наркомсоцзабез видав інструкцію «Про порядок нарахування та стягнення внесків з підприємств, установ і господарств, залучених до соціального страхування» [1, с. 62]. Відрахування здійснювалися за тарифами, установленими для підприємств зі сприятливими та несприятливими умовами праці, тобто суми відрахувань залежали від рівня небезпеки і шкідливості галузі, виду діяльності підприємства, але знаходилися в межах 20-25 % страхової суми. Тарифні ставки для підприємств із кількістю працівників понад 100 осіб визначали губернські управління соціального забезпечення (губсоцзабези), а для підприємств із числом працівників більше як 500 – Наркомат соціального забезпечення УСРР. Підприємства звітували перед ними, надаючи розрахункові відомості про сплату страхових внесків. Приватні та концесійні підприємства додатково надсилали до органів соцзабезу ще й звіт про загальний збір на соціальне забезпечення. За ухилення від сплати страхових внесків на підприємства-порушники накладався штраф або пеня, розмір яких варіювався від 15-ти до 100% загальної суми погоджених відрахувань [1, с. 63]. Страхові каси, починаючи з кінця грудня 1921 р., формували переліки підприємств, які мали сплачувати страхові внески. На початку 1922 р. таких виявилось 11,672, із них 42,4% державних, 44,1% приватних і 13,5% кооперативних [3, с. 5]. Застрахованих робітників було 514,000 осіб. Поряд із цим 800,000 осіб перебувало у профспілках, отже органи соцстраху охопили протягом першої половини 1922 р. 65% робітників і службовців. В умовах економічної кризи промислові підприємства фактично не працювали. Як наслідок, відрахування до соцстраху не здійснювалися. Реагуючи на це, органи соцстраху зменшили відсоток відрахувань, проте заборгованість продовжувала зростати. Це свідчило про економічну та психологічну неготовність підприємств та їхніх керівників до впровадження системи соціального страхування. У червні 1922 р. надійшло 12% запланованої суми страхових внесків, у серпні – 31%, у вересні – 44%, у жовтні – 92% [3, с. 8]. Кошти надходили до різних фондів нерівномірно. Найбільшу частку одержував фонд «А» (тимчасова втрата працездатності), другу позицію посідав фонд «Г» (медична допомога), третю – фонд «Б» (постійна втрата працездатності), четверту – фонд «В» (безробіття). До Всеукраїнського запасного страхового фонду у вересні 1922 р. надійшло 45,200,000 рублів, тобто система поступово почала функціонувати. В УСРР діяло 20 міських і 112 повітових страхових кас, кожна з яких обслуговувала близько 4,000 зареєстрованих підприємств [3, с. 9]. Часто-густо страхові внески доводилося стягувати за допомоги адміністративних санкцій. Так, у 1922 р. кооперативні спілки та дрібні підприємства Полтави за несплату страхових внесків були оштрафовані на 75,000 рублів [13, с. 73]. Страхова допомога надходила для забезпечення тимчасово непрацездатних, для харчування новонароджених, а також



вагітним жінкам. Пенсіонерів на балансі страхових установ було небагато (у 1922 р. – 722 особи). Це були здебільшого працівники, які отримали виробничі травми [3, с. 11].

Перехід від принципу добротності, притаманного діяльності системи соцзабезу в 1919-1921 рр., до соціального страхування на засадах господарського розрахунку підприємств спричинив неоднакову реакцію соцзабезівських чиновників і керівників промислових галузей. Перші підкреслювали небезпеку утиснення соцзабезу через діяльність системи соціального страхування, а тому ініціювали створення комісій для перегляду деяких положень декрету від 10 грудня 1921 р. Управління соціального страхування Наркомсоцзабезу та Південне бюро ВЦРПС надіслали в губернії інструкції, у яких було зазначено функції комісій з охорони праці при соцзабезах і профспілках. Комісії були організаційною частиною фабрично-заводських комітетів, а при соцзабезах – дієвою ланкою органів соцстраху. Вони призначали та надавали соціальну допомогу на випадок непрацездатності, медичного забезпечення, лікування, утримання дітей та породіль. Наркомсоцзабез створив центральний фонд страхових відрахувань у розмірі 10% страхових виплат, а також установив тарифний коефіцієнт відрахувань із підприємств – 18,5% фонду їхньої зарплати. Попередньо діяли тарифи з урахуванням небезпечних і шкідливих умов праці, а також статей витрат. Наприклад, для чотирьох розрядів підприємств ставки відрахувань варіювалися від 6-ти до 10% фонду зарплати, хоча Наркомсоцзабез дозволяв підвищувати їх до 25% [13, с. 37].

Систему страхування формували за допомоги декретів, тобто адміністративних заходів. Інколи урядові інстанції вдавалися до репресивних методів, сприймаючи факти затримок з відрахуванням внесків як «страховий саботаж». Через це застосовували штрафи, нараховували пеню та навіть заарештовували чиновників органів губсоцстраху. Харківський губвиконком попереджав про кримінальну відповідальність за ігнорування страхових внесків у ситуації, коли підприємства та установи одержували цільові кредити, але не перераховували внесків до страхових кас [13, с. 74].

Справжнім бичем було безробіття, подолати яке звичними для більшовицької влади силовими методами було важко. Як наслідок, навіть за умов використання державою усього наявного в неї арсеналу засобів впливу в 1922 р. понад 100,000 працевлаштованих робітників отримали грошової допомоги на понад 9,000,000 рублів, а також благодійні обіди [3, с. 12]. Боротьбою з безробіттям переймався спеціальний комітет, до складу якого належали представники головних наркоматів, проте ця діяльність структурно виходила за межу роботи органів соцзабезу.

Характерною ознакою початкового періоду функціонування системи соціального страхування в УСРР було створення її фінансово-господарського механізму. Недостатня ефективність роботи страхових кас була зумовлена консервацією провідних промислових підприємств, які не саботували справу страхування, проте за відсутності коштів виявлялися безпорадними. Необхідно також виокремити активність та ініціативність профспілок, які запропонували соціальне страхування робітників і службовців, а також порушили питання про розвиток установ страхової медицини [10, с. 12-15]. Органи соцзабезу не опікувалися безпосередньо найманими і працездатними робітниками, але перехід до непу змусив їх серйозно взятися за складну проблему соціального забезпечення через систему страхування за рахунок підприємств.

Протягом першої половини 1920-х рр. відбувалося становлення організаційних форм соціального страхування та механізму їхнього внутрішнього функціонування. Система соцстраху переживала складний період адаптації в умовах непу. Упродовж другої половини 1920-х рр. вона набувала ознак функціональної стабільності, маючи завершену структуру правління та систему оперативного обслуговування відповідних соціально-професійних груп. Діяли структурні підрозділи: фонд

страхових кас, Всеукраїнський запасний фонд страхових кас, Всеукраїнський фонд соціального страхування, Фонд медичної допомоги, Всеукраїнський запасний фонд лікарської допомоги, Всесоюзний фонд соціального страхування. Організаційна структура діяла за принципом адміністративно-номенклатурної вертикалі, яка мала таку статистичну характеристику [Див.: табл. 1].

Назва страхового органу	Кількість органів та установ соцстраху, за роками			
	1925	1926	1927	1928
1	2	3	4	5
Головсоцстрах	1	1	1	1
Окружні страхові каси	43	42	42	42
Страхові пункти	213	215	203	190
Страхові уповноважені	277	325	309	290
Разом	534	583	555	523

**Табл. 1.** Мережа соціального страхування в Українській СРР у 1925-1928 рр. [14, арк. 94]

Головне управління соціального страхування Наркомпраці УСРР (Головсоцстрах) виконувало технічні функції, координуючи діяльність апарату страхових органів. Середню ланку становили окружні каси, які разом зі страховими пунктами здійснювали основну оперативну роботу. Саме вони надавали матеріальну допомогу зареєстрованим клієнтам системи соціального страхування. Структурні підрозділи мали можливість значно розширити кількість застрахованих, проте бракувало коштів. Майже щороку, починаючи з 1925/1926 р., бюджет системи соцстраху був дефіцитним і недораховув 6,000,000-8,000,000 рублів. Головсоцстрах, запланувавши на 1927 р. соціальні заходи на суму 145,000,000 рублів, одержав лише 103,000,000 [14, арк. 45-47]. Прагнення Головсоцстраху досягнути бездефіцитності свого бюджету було зрозумілим, а тому досягти балансу намагалися за рахунок періодичного скорочення штатів органів соцстраху. Попри це, організаційні витрати на утримання апарату сягнули в 1929 р. 3,200,000 рублів [14, арк. 42].

Внутрішні фінансові можливості системи соцстраху, які залежали від державного кредитування та внесків підприємств і установ, були обмеженими. Так, порівнявши баланс органів соцстраху УСРР протягом 1925-1928 рр., з'ясуємо, що надходження від внесків становили в 1925 р. – 44%, у 1928 р. – 24% загальної суми балансу [14, арк. 60]. Витрати страхових органів на допомогу з тимчасової непрацездатності в 1925/1926 р. становили 31,200,000 рублів, у 1926/1927 р. – 34,900,000 рублів, у 1927/1928 р. – 41,300,000 рублів, що давало змогу забезпечити страхові виплати від 81 до 93 осіб із кожної сотні зареєстрованих. Ця стаття витрат поглинала третину видаткової частини бюджету страхових органів [Див.: табл. 2].

Статті витрат	Видатки за роками (в млн. рублів)		
	1925/1926	1926/1927	1927/1928
1	2	3	4
Тимчасова непрацездатність	31,2	34,9	41,3
Пенсії інвалідам праці	13,7	20,8	26,9
Допомога з безробіття	10,1	12,3	16,9
Додаткові допомоги	11,8	11,9	11,6
Утримання будинків відпочинку	5,2	4,5	4,3
Страхова освіта	0,1	0,1	0,9

Утримання адміністративного апарату	3,5	3,4	3,1
Разом	75,6	87,9	105

**Табл. 2.** Видаткова частина бюджету органів соціального страхування Української СРР у 1925/1926 рр. (в млн. рублів) [14, арк. 80]

Соціальне забезпечення осіб, які тимчасово втратили працездатність, виявилось пріоритетною ділянкою роботи страхових установ, адже йшлося про категорію кваліфікованих робітників. Система соціального страхування мала забезпечити умови для підвищення продуктивності праці та збереження працездатності індустріального пролетаріату. Саме для таких працівників створювали будинки відпочинку, що виконували реабілітаційну функцію, заохочуючи робітників до продуктивної праці.

Через те що питома вага важкої промисловості в УСРР була вищою від середніх показників по СРСР, в Україні страховий тариф (відсоток утримання фонду зарплати на внески) виявився найменшим. Так, у 1925/1926 р. тариф в УСРР становив 12,7%, у 1926/1927 р. – 12,1% [14, арк. 73], але протягом року чисельність робітників, зареєстрованих органами соцстраху, зросла. У Російській Федерації тариф сягав 14%, а пільговиків, тобто підприємств із меншим тарифом було значно менше, ніж в Україні. У 1925 р. в РСФРР їх налічувалося 48,7%, тоді як в УСРР – 62%. Пільговий тариф не подолав характерної для першої половини 1920-х рр. тенденції хронічної заборгованості по лінії стягнення страхових внесків. Борг підприємств в УСРР становив у 1925/1926 рр. близько 13,000,000 рублів щорічно [14, арк. 77].

Враховуючи економічне становище УСРР органи соцстраху разом із профспілками та медичними закладами намагалися досягнути «оптимального» числа захворювань страхового контингенту по республіці. Виплати по лінії тимчасової непрацездатності та наявність в Україні цілої «армії» безробітних становили серйозну соціально-економічну проблему. У 1926 р. органи соціального страхування оплатили чоловікам понад 1,000,000, а жінкам – 1,400,000 робочих днів [14, арк. 51]. Ці виплати в першому випадку припадали на галузі промисловості та управління, у другому – на сільське господарство, заклади охорони здоров'я, освіти, харчосмакову промисловість. Жінки мали «декретну відпустку», тобто соціальне забезпечення до та після пологів, тому кількість оплачених днів у них виявилася більшою. У 1926 р. чоловіки мали 16,335 випадків непрацездатності тривалістю в один день, а жінки – 6,137, від одного до двох тижнів відповідно – 84,050 та 16,654 випадків [14, арк. 86]. У 1928 р. підприємства обробної промисловості мали 446,000 застрахованих робітників [14, арк. 56], тобто майже стільки, скільки в 1922 р. взагалі зареєстрували органи соцстраху в УСРР, бо зростала і вірогідність травматизму серед чоловіків. Якщо взяти до уваги віковий склад пенсіонерів-інвалідів, то можна спостерегти вплив виробництва та професійного травматизму. Наприклад, у 1922 р. із 42,818 пенсіонерів особи віком до 30 років становили понад 5,000; від 30 і до 60 років – понад 20,000 інвалідів праці. У 1928 р. пенсіонерів у віці до 30 років налічувалося близько 7,000; у віці від 30 до 60 років – понад 27,000 осіб [14, арк. 58]. На тисячу застрахованих у 1925/1926 р. припадало 56, у 1926/1927 р. – 62, у 1927/1928 р. – 70 пенсіонерів. Загальна кількість зареєстрованих в органах соціального страхування пенсіонерів зросла з 72,400 осіб у 1925 р. до 110,000 осіб у 1927-му. Зокрема, чисельність інвалідів праці зросла з 36,100 до 60,000 осіб, а родин без годувальника – із 36,300 до 50,000 [14, арк. 63]. На їх утримання по лінії соцстраху витратили 1925/1926 р. 13,700,000 рублів і 26,900,000 рублів у 1927/1928 р. Органи соцстраху видавали сім'ям застрахованих працівників і кошти на поховання. Утім, щороку грошову допомогу в різних формах надавали в 54-58,000 страхових випадків [14, арк. 51].

Безробіття, яке тривало протягом 1920-х рр., становило серйозну соціальну проблему для суспільства. Нова економічна політика не лише не створила належного економічного механізму для подолання безробіття, але й в багатьох випадках поглибила цю проблему: підприємства переходили на госпрозрахунок, скорочуючи штати і кількість працівників. Кількість безробітних, які перебували на обліку органів соцстраху, у 1925/1926 р. сягало 67,531 осіб, у 1926/1927 – 84,798, у 1927/1928 – 104,684 особи. На кожну тисячу застрахованих припадало від 52-х до 67-ми безробітних осіб, із них 94,1% були членами галузевих профспілок [14, арк. 86]. Серед безробітних, що користувалися допомогою страхових кас, індустриальні робітники становили 30-38%, працівники сфери транспорту і зв'язку – 4%, гірничої промисловості – 23%, громадського побуту – від 6 до 11%, а працівники розумової праці – 21-25%. При цьому розмір середньої допомоги становив від 11 до 14 рублів [14, арк. 207]. Система соціального страхування не вирішувала проблеми безробіття, хоч тимчасово полегшувала побутові умови робітників і службовців. Курс на індустріалізацію країни, яким почали перейматися робітники і компартія, обнадіявав безробітних значно конструктивніше, ніж уся система страхування, яке почасти нагадувало робітникам зі стажем колишні лікарняні каси.

Соціальна спрямованість діяльності органів страхування не давала їм змоги накопичувати власні кошти. Страхові каси зосереджували та розподіляли як страхові внески, так і державні кредити, хоч тенденція до фінансової концентрації спостерігалася. Вона виявилася у страхуванні нерухомості, худоби та реманенту, посівних площ під зерновими культурами. Принцип обов'язковості такого страхування набував ознак грошової повинності для сільського населення. Протягом 1922–1929 рр. органи страхування отримали в такий спосіб 96,200,000 рублів, із них 77,000,000 припадало на 1926-1928 рр. [16, арк. 3], тобто на роки відносно стабільного економічного розвитку сільського господарства. Страхування будівель давало 85% надходжень, про що повідомляв ЦСУ голова правління Держстраху УСРР С. Мазлах восени 1929 р. [14, арк. 7]. Через це було звернено увагу на запровадження «нового класово-диференційованого тарифу» шляхом перегляду майнового стану суб'єктів страхування і встановлення галузевих ставок (на будівлі, худобу, посіви тощо). 5 грудня 1928 р. Колегія Народного комісаріату робітничо-селянської інспекції СРСР (НК РСІ СРСР) започаткувала кампанію реорганізації системи державного і кооперативного страхування. Причиною реорганізації стала «класова лінія», що впливала з «чисто капіталістичних умов господарства». Окружні контори планували перетворити в окружні інспекції державного страхування при виконкомах, а саму систему страхування, особливо на селі, у своєрідну систему повинностей, щоб вилучати кошти для фонду індустріалізації.

**Висновки.** На початку 1920-х рр. для радянського суспільства, заснованого на комуністичних принципах зрівняльного розподілу матеріальних благ, більшовики запровадили систему соціального страхування на основі адресної соціальної допомоги. Кошти соціального страхування спрямовували на допомогу найбільш нужденним верствам населення. Таким чином комуністичний режим намагався перетворити найбільш знедолений контингент на свою соціальну опору. З переходом до будівництва індустриального суспільства наприкінці 1920-х рр. акцент уваги радянської влади щодо соціальної допомоги був спрямований у бік промислових робітників і радянсько-більшовицької номенклатури.

Радянська влада, запроваджуючи систему соціального страхування як форму соціального захисту населення, в умовах нової економічної політики намагалася зберегти її класовий зміст. Незважаючи на популістські гасла соціального страхування для всіх осіб, основну страхову допомогу більшовики спрямовували на промислових робітників і службовців радянських та партійних установ. Соціальний захист за рахунок коштів соціального страхування не поширювався на селян-власників, на осіб самостійної праці, на членів промислово-кредитних товариств та сільськогосподарських кооперативів, для яких робота була основним джерелом



матеріального забезпечення. На страхові кошти не могли розраховувати чиновники старої влади та служителі релігійних культів.

Аналіз джерельної бази вможливує дійти висновку про те, що система соціального страхування першої половини 1920-х рр. була функційною складовою соціального забезпечення та виконувала важливу функцію матеріального забезпечення робітників і службовців. Протягом другої половини 1920-х рр. обсяги бюджетних відрахувань на ці потреби зросли. Структурно належачи до Наркомату праці та незалежно від рівня підпорядкованості система соціального страхування здійснювала забезпечення тих категорій населення, які тимчасово втратили працездатність, вимагали невідкладної допомоги, перетворюючи цей контингент на соціальну опору радянської влади. У 1920-х рр. постала ідея страхової медицини, яка з різних причин не мала організаційного завершення. Наприкінці досліджуваного періоду, коли почали поступово запроваджувати концепцію соціалістичної реконструкції народного господарства, систему страхування адаптували до її потреб і вимог, а сама ця система набула виразних ознак чергової державної повинності.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Инструкция о порядке исчисления и взимания взносов с предприятий, учреждений и хозяйств, привлеченных к социальному страхованию. Вестник социального обеспечения. 1922. № 1-3.
2. К введению социального страхования (Вместо обзора печати). Вестник социального обеспечения. 1922. № 1-3.
3. Любимов Б. За полгода (Итоги социального страхования). Вестник социального обеспечения. 1922. № 8-11.
4. Лях С. Р. Наймана праця в сільському господарстві України в умовах непу. Київ: Вища школа, 1990. 125 с.
5. Сушко О.О. Особливості становлення та функціонування приватного підприємництва в Україні періоду непу (1921-1928): Історико-теоретичний аспект. Київ: Преса України, 2003. 251 с.
6. Волосник Ю. П. Нова буржуазія України та розвиток приватнопідприємницької діяльності на фінансовому ринку в роки непу. Харків: НМЦ «СД», 2002. 380 с.
7. Мельничук О.А. Діяльність органів соціального страхування в Україні у 20-30-х рр. ХХ ст.: дис... д -ра іст. наук: 07.00.01. Київ, 2010. 760 с.
8. Мовчан О. М. Українські профспілки в компартійно-радянській системі влади (20-ті рр.). Київ: Ін-т історії України НАН України, 2004. 420 с.
9. Объединенное совещание НКСО с представителями с мест. Вестник социального обеспечения. 1921. № 4. С. 24-27.
10. Рохлин Л. Охрана труда и социальное обеспечение. Вестник социального обеспечения. 1921. № 2-3. С. 12-15.
11. Сафроненко И. Собесы и социальное страхование. Вестник социального обеспечения. 1922. № 1-3. С. 5-6.
12. Социальное страхование и профессиональные союзы. Вестник социального обеспечения. – 1921. – № 1. – С. 4-6.
13. Хроника. Вестник социального обеспечения. 1922. № 1-3.
14. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВОУ) Ф. 539. Оп. 7. Спр. 1073.
14. ЦДАВОУ. Ф. 539. Оп. 7. Спр. 1092.
16. ЦДАВОУ. Оп.8. Спр. 26.

### REFERENCES

1. *Instruktsiya o poryadke ischisleniya i vzimaniya vnosov s predpriyatij, uchrezhdenij i khozyaystv, privlechennykh k sotsial'nomu strakhovaniyu* (1922). [Instructions on the procedure for calculating and collecting contributions from enterprises, institutions and farms involved in social insurance] Vestnik sotsial'nogo obespecheniya [Social Security Bulletin], 1-3. [in Russian].

2. Khronika (1922). [Chronicle]. Vestnik sotsial'nogo obespecheniya [Social Security Bulletin]. 1-3. [in Russian].
3. K vvedeniyu sotsial'nogo strakhovaniya (*Vmesto obzora pechati*). (1922) [Towards the introduction of social security (Instead of a print review)]. Vestnik sotsial'nogo obespecheniya [Social Security Bulletin], 1-3. [in Russian].
4. Lyakh, S. R. (1990). *Naymana pratsya v sil's'komu hospodarstvi Ukrayiny v umovakh nepu* [Hired labor in agriculture of Ukraine in the NEP]. Kyiv: Vyshcha shkola. [in Ukrainian].
5. Lyubimov, B. (1922). *Za polgoda (Itogi sotsial'nogo strakhovaniya)* [For half a year (Results of social insurance)]. Vestnik sotsial'nogo obespecheniya [Social Security Bulletin]. 8-11, 5. [in Russian].
6. Movchan, O. M. (2004). *Ukrainski profspilky v kompartiino-radianskii systemi vlady (20-ti rr.)* [Ukrainian trade unions in the Communist Party-Soviet system of power (20's)]. Kyiv: In-t istorii Ukrainy NAN Ukrainy. [in Ukrainian].
7. Melnychuk, O. A. (2010). *Diyal'nist' orhaniv sotsial'noho strakhuvannya v Ukrayini u 20-30-kh rr. XX st.* [Activities of social insurance bodies in Ukraine in the 20-30s of the XX century] (*Doctor's thesis*). Kyiv. [in Ukrainian].
8. *Ob'yedinennoye soveshchaniye NKSO s predstavityami s mest* (1921). [Joint meeting of the NKSO with representatives from the field]. Vestnik sotsial'nogo obespecheniya [Social Security Bulletin]. 4, 24-27. [in Russian].
9. Rokhlin L. (1921). *Okhrana truda i sotsial'noye obespecheniye* [Labor protection and social security]. Vestnik sotsial'nogo obespecheniya [Social Security Bulletin]. 2-3, 12-15. [in Russian].
10. Safronenko, I. (1922). *Sobesya i sotsial'noye strakhovaniye* [Social security and Sobesya]. Vestnik sotsial'nogo obespecheniya [Social Security Bulletin]. 1-3, 5-6. [in Russian].
11. *Sotsial'noye strakhovaniye i professional'nyye soyuzy* (1921). [Social security and trade unions]. Vestnik sotsial'nogo obespecheniya [Social Security Bulletin]. 1, 4-6. [in Russian].
12. Sushko, O.O. (2003). *Osoblyvosti stanovlennya ta funktsionuvannya pryvatnoho pidpryemnytstva v Ukrayini periodu nepu (1921-1928): Istoryko-teoretychnyy aspekt* [Features of the formation and functioning of private enterprise in Ukraine during the NEP (1921-1928): Historical and theoretical aspect]. Kyiv: Presa Ukrayiny. [in Ukrainian].
13. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv vyshchykh orhaniv vlady ta upravlinnia Ukrainy (TsDAVOVU) [Central State Archives of Supreme Authorities and Governments of Ukraine – CSASAGU]. Fund 539. Inventory 7. File 1073. [in Ukrainian] [in Russian].
14. TsDAVOVU [CSASAGU]. Fund 539. Inventory 7. File 1092. [in Ukrainian] [in Russian].
15. TsDAVOVU [CSASAGU]. Fund 539. Inventory 8. File 26. [in Ukrainian] [in Russian].
16. Volosnyk, Yu. P. (2002). *Nova burzhuaziya Ukrayiny ta rozvytok pryvatnopidpryemnyts'koyi diyal'nosti na finansovomu rynku v roky nepu* [The new bourgeoisie of Ukraine and the development of private enterprise in the financial market during the NEP]. Kharkiv: NMTS «SD». [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії / Received 21.06.2021

Прорецензована / Reviewed 17.07.2021

Рекомендована до друку / Accepted 16.08.2021