

## **ОРГАНІЗАЦІЙНА СИСТЕМА СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В СРСР (1922-1933 рр.) за матеріалами Державного архіву Російської Федерації**

*Дослідження організаційно-управлінської структури радянської системи соціального страхування є необхідною умовою для повноцінного розуміння соціальної політики СРСР. Воно передбачає введення до наукового обігу низки документів, в першу чергу, з фондів Державного архіву Російської Федерації, що неможливо без їх попереднього вивчення і аналізу.*

**Ключові слова:** соціальне страхування, архівні фонди, Державний архів Російської Федерації, Народний комісаріат праці СРСР, Всесоюзна центральна рада професійних спілок, Центральне управління соціального страхування, Союзна рада соціального страхування, Всесоюзні центральні галузеві каси соціального страхування.

*Исследование организационно-управленческой структуры советской системы социального страхования является необходимым условием для полноценного понимания социальной политики СССР. Оно предусматривает введение в научный оборот ряда документов, в первую очередь, из фондов Государственного архива Российской Федерации, что невозможно без их предварительного изучения и анализа.*

**Ключевые слова:** социальное страхование, архивные фонды, Государственный архив Российской Федерации, Народный комиссариат труда СССР, Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов, Центральное управление социального страхования, Союзный совет социального страхования, Всесоюзные центральные отраслевые кассы социального страхования.

*Restoration and development of social insurance in the USSR in the period from 1922 to 1933 was an important political, economic and ideological factors. Laid down at the time the basic principles of social insurance still valid today, prompting scientists to study the detailed features of the Soviet model of social insurance.*

*Research the organization and management structure of the Soviet system of social insurance is essential to fully understand the social policy of the USSR. It provides an introduction to the scientific use of several documents, primarily from funds of the State Archive of the Russian Federation, which is impossible without their prior learning and analysis.*

*The vast majority of documents on the Social Insurance stored in the following funds: Soviet Labour Department, All-Union Central Council of Trade Unions, the Central Social Insurance Administration, the Federal Social Insurance Board and All-Union Central branch office of social insurance. Each has its own specifics and has a special place in the study of the organizational system of state social insurance.*

*Archival materials scattered in various funds due to the frequent changes in management of social insurance. The reason for the existence of such a situation are the large size of insurance funds. Given the acute shortage of financial means for the purposes of industrialization is not left without proper attention of the party leadership.*

*Finally, in 1933, as a result of the reorganization, the People's Commissariat of Labor The Union of Soviet Socialist Republics was eliminated. Its functions was transferred to the All-Union Central Council of Trade Unions. Social insurance bodies were completely absorbed by the trade unions. Trade unions moved from control to management of social insurance.*

*Thus, before the transfer of the case of social insurance in the conduct of trade unions, the organizational and management structure of the entire insurance system changed repeatedly. Sometimes the reasons for the reorganization was have a purely practical nature and were required to improve the social insurance, in other cases they are conditioned by the political and socio-economic processes in the USSR.*

**Keywords:** social insurance, the archival funds, The State Archive of the Russian Federation, the People's Commissariat of Labor USSR, All-Union Central Council of Trade Unions, the Central Social Insurance Administration, Federal Social Insurance Board, All-Union Central branch office of social insurance.

Перехід до нової економічної політики і запровадження госпрозрахунку на державних підприємствах викликали необхідність повернення до тієї системи соціального страхування, елементи якої були окреслені в перших декретах радянської влади. З утворенням Союзу Радянських Соціалістичних Республік процес формування своєї, що не мала аналогів у світі, моделі соціального страхування значно прискорився. Ясна річ, що в існуючих умовах, організація всієї вертикалі органів соцстраху, механізм визначення страхових тарифів і сплати внесків, а також вирішення безлічі інших питань, перебували під безпосереднім контролем центру. Соцстрах був важливою складовою соціальної політики Радянської держави. Будь-які зміни в економіці, політиці, державному укладі безпосереднім чином відображалися на соціальному страхуванні.

Дослідження радянської моделі соціального страхування набуло особливої актуальності після розпаду СРСР у світлі необхідності її трансформації з метою пристосування до нових умов історичного розвитку. В сучасній російській та українській історіографії окремі аспекти становлення та розвитку радянського соцстраху розглядаються в працях С. Ашмаріної [1], М. Латипова [2], О. Мельничука [3], О. Мовчан [4], А. Морозова [5], переважно в регіональному вимірі. Автори опираються на документальні матеріали обласних архівів Росії або ж використовують фонди центральних та обласних архівів колишніх союзних республік.

Метою даної статті є аналіз матеріалів з фондів Державного архіву Російської Федерації як основної джерельної бази для реконструкції організаційної системи державного соціального страхування в СРСР в період з 1922 по 1933 р.

Відродження соціального страхування вимагало вирішення низки першочергових фундаментальних питань, від яких залежав подальший хід розвитку цього інституту. В першу чергу, вони стосувалися проблеми відомчого підпорядкування страхових органів і пов'язаної з нею необхідності визначення рівня залежності страхової справи від держорганів або ж радянської

влади взагалі. Пануючі настрої досить яскраво відображені в одній з доповідей на засіданні пленуму V-го Всеросійського з'їзду профспілок (вересень 1922 р.). У ній зазначалось, що *«соціальне страхування є плоть від плоті робітничого руху, але в жодному разі не може бути перетворене в його особливу форму. Ця незалежність і самостійність призведе до розпилення засобів і сил, дасть можливість дрібно-буржуазним елементам примазатися, укріпитися і вести свою боротьбу»* [6, л. 57-58]. Основне завдання профспілок полягало в правильній оцінці сили цього руху і його вдалого використання для посилення свого впливу на маси. Практична участь профспілкових організацій в соціальному страхуванні передбачала спільну розробку з відповідними держорганами питань, які вимагали законодавчої санкції, безперервне сприяння укріпленню страхових органів, участь через своїх представників в страхових конференціях, виборчих зібраннях, представництво в керівних органах соцстраху, а також виявлення своїх побажань і вимог шляхом обговорення питань соцстраху на профспілкових з'їздах і конференціях.

Організаційне керівництво страхуванням і його технічне здійснення покладалося на органи соцзабезу, як на основний державний апарат, який займався соціальним забезпеченням, причому певні частини роботи, як то лікувальна допомога і боротьба з безробіттям, мали виконувати й інші відповідні органи радянської влади. Таке рішення було далеко не одношайним. Питання відомчого підпорядкування органів соціального страхування в 1921-1922 рр. набуло дискусійного характеру і неодноразово викликало жваве обговорення. Незважаючи на всі зусилля Б. Файнгольда, який наполягав на необхідності передачі справи соціального страхування Наркомату праці, перевагу отримав М. Мілютін і його переконання щодо кращої підготовленості Народного комісаріату соціального забезпечення до якомога швидшого практичного запровадження соцстраху [7, л. 7-9].

Однак, в підсумку, соціальне страхування в Радянському Союзі з 1923 р. все ж таки здійснювалося Народним комісаріатом праці через Центральне управління соціального

страхування (Цусстрах), а з 1925 р. ще й через Союзна раду соціального страхування (СРСС).

У зв'язку з цим, переважна більшість документів щодо питань соцстраху зберігаються у фондах НКП СРСР, ВЦРПС, Цусстраху та СРСС. Кожен із названих фондів, враховуючи його власну специфіку, займає своє особливе місце в дослідженні організаційної системи державного соціального страхування.

Крім керівництва соціальним страхуванням, до завдань Народного комісаріату праці СРСР були віднесені: регулювання ринку праці і боротьба з безробіттям, нормування заробітної плати, охорона праці, вирішення трудових конфліктів, реєстрація колективних договорів, сприяння будівництву робітничого житла та ін. Саме тому матеріали, присвячені питанням соцстраху (газетні вирізки різних років, свідчення про стан апарату Цусстраху, особисті справи відповідальних працівників), розпорошені серед широкого розмаїття інших документальних даних, об'єднаних в єдиному фонді НКП СРСР (ф. Р-5515).

Подібну ситуацію можна спостерігати, працюючи з фондом Всесоюзної центральної ради професійних спілок (ф. Р-5451). Стенограми і протоколи пленарних засідань з'їздів професійних спілок; тези доповідей і їх обговорення; резолюції, циркуляри, постанови, директивні листи і доповідні записки ВЦРПС; переписка губернських професійних спілок, ЦК союзів з ВЦРПС і НКП СРСР з питань соціального страхування робітників і службовців; висновки бригади ВЦРПС щодо результатів обстеження органів соціального страхування; свідчення про перебудову і роботу органів соцстраху, а також фінансові звіти про виконання бюджету державного соціального страхування за 1923-1933 рр. – усі ці матеріали доповнюють загальну картину розвитку радянського соцстраху, акцентуючи увагу на проблемних питаннях системного, функціонального та організаційного характеру. Проаналізуємо лише декілька найбільш показових прикладів. Доповідна записка працівника відділу тарифно-економічної роботи ВЦРПС від 2 вересня 1926 р. яскраво ілюструє зіткнення інтересів Цусстраху та профспілкових організацій. Її автор

стверджує, що, незважаючи на те, що ВЦРПС відповідає за спрямування соціального страхування, яке є складовою частиною профспілкового руху, Цусстрах щораз більше ігнорує директиви ВЦРПС і запроваджує в життя виключно ті постанови Президії, які схвалюють його пропозиції [8, л. 46]. Про зміну розстановки сил у 1933 р. свідчить стенограма інструктивної наради з питання організаційної перебудови обслуговування робітників соціальним страхуванням. В ній напрочуд чітко окреслюються нові перспективи соцстраху, згідно яких уся практична робота передається окремим союзам, починаючи з ЦК і закінчуючи його низовими організаціями, при ВЦРПС планувалося створення невеликого кваліфікованого апарату, який займався б питаннями планування і контролю за виконанням бюджету. Вся повнота відповідальності за справу соціального страхування з цього часу покладалася на ЦК союзів [9, л. 16 об.-17].

Головним органом, який здійснював безпосереднє управління соціальним страхуванням, було Центральне управління соціального страхування, організоване в грудні 1921 р., як відділ Народного комісаріату соціального забезпечення РСФРР [10, л. 2-3 об.]. В грудні 1922 р. він перейшов до складу Народного комісаріату праці, який, після утворення СРСР, отримав статус союзного Комісаріату [11, с. 76]. Положення про Цусстрах було затверджене на III сесії ЦВК СРСР в листопаді 1923 р. Центральне управління соціального страхування при НКП СРСР проіснувало до червня 1933 р. Його діяльність було припинено у зв'язку з Постановою ЦВК СРСР, РНК СРСР та ВЦРПС про ліквідацію Наркомату праці СРСР з усією системою органів праці.

Матеріали фонду Центрального управління соціального страхування (ф. Р-5528) хронологічно охоплюють весь досліджуваний період і поділені на чотирнадцять описів із загальною кількістю одиниць зберігання понад 4 тисячі. Перших 4 описи – це документальні матеріали постійного зберігання. Наступних 5 описів об'єднують справи соціально-побутового сектору, курортного, фондового, статистичного та бюджетно-планового відділів. Окремі описи містять матеріали, які відображають

діяльність Наукової ради, Управління соціально-профілактичними закладами, Місцевого комітету Центрального управління соціального страхування. Свідчення, що стосуються особового складу: списки співробітників, структура і штати Цусстраху, особисті дані про голів і заступників Всесоюзних центральних кас соцстраху різних галузей, список начальників управлінь соціального страхування та ін. для більшої зручності зібрані в одному описі. Така деталізація дозволяє дослідникам швидше зорієнтуватися в доступних архівних матеріалах, а також полегшує пошук даних, необхідних для висвітлення тієї чи іншої сфери діяльності Центрального управління соціального страхування. Плани роботи відділів, доповідні записки, протоколи нарад відповідальних працівників, інструкції, директивні листи, циркуляри, розпорядження Цусстраху і переписка щодо розмежування функцій Центрального і республіканських управлінь соцстраху, звіти і свідчення про діяльність головних управлінь соціального страхування, програми і кошториси курсів по соцстраху, тези доповідей про роботу Центрального музею охорони праці і соціального страхування – дають змогу визначити особливості взаємодії структурних підрозділів, простежити зміни владних повноважень, завдань та функцій підзвітних і підконтрольних органів, ознайомитися з науково-дослідною роботою Цусстраху у сфері історії, теорії та практики соціального страхування, проаналізувати просвітницькі та агітаційно-пропагандистські заходи.

13 лютого 1925 р. постановою ЦВК СРСР було затверджене положення про утворення при НКП СРСР Союзної ради соціального страхування для загального керівництва справою соціального страхування. Аналогічні Ради формувалися також при наркоматах праці союзних республік. Положення про Раду соціального страхування при Наркомпраці РСФРР було затверджене постановою Раднаркомів СРСР та РСФРР від 21 серпня 1925 р. [12, л. 1-2]. До складу Союзної ради входили представники від Наркомату праці СРСР, ВЦРПС, Вищої ради народного господарства (ВРНГ) СРСР та інших союзних наркоматів. Вона обслуговувалася апаратом Центрального управління соціального

страхування Наркомпраці СРСР. Постанови Ради були обов'язкові до виконання, а опротестовані постанови вступали в силу лише після їх розгляду колегією НКП СРСР. Союзна рада соціального страхування проіснувала до червня 1933 р., припинивши свою діяльність разом з ліквідацією всіх установ Наркомату праці СРСР. Республіканські страхові ради були ліквідовані ще в середині 1931 р. у зв'язку з організацією системи галузевих кас і республіканських територіальних кас [13, с. 60].

Фонд Союзної ради соціального страхування при НКП СРСР (ф. Р-7062) містить інформацію щодо фінансового становища радянського соцстраху, оскільки вирішення питань, пов'язаних зі встановленням тарифів страхових внесків в межах Радянського Союзу перейшло до компетенції саме цього координуючого органу. Звіти про стан фондів, загальний підрахунок бюджету соцстраху, врегулювання робочих відносин між Цусстрахом і Держбанком, положення про розміри страхових внесків, постанови про встановлення списків державних підприємств, які підпадали під дію тимчасового пільгового тарифу внесків на соціальне страхування – дають змогу історикам, економістам робити висновки щодо фінансового забезпечення соціального страхування, сприяють дослідженню механізмів взаємодії органів соцстраху і фінансових установ.

В реконструктивний період завдання соціального страхування були переглянуті і значно змінені. Якщо до цього часу соцстрах виконував лише захисні функції, то в нових умовах мав сприяти виконанню п'ятирічки за чотири роки, вести боротьбу за трудову дисципліну, підвищення продуктивності праці, реконструкцію побуту та соціалізм. На початку 1930-х років було розпочато реорганізацію соціального страхування за галузевим принципом. Відповідно до рішення V-го пленуму ВЦРПС (січень 1931 р.), в провідних галузях промисловості утворювалися галузеві страхові каси [14, с. 16]. На початок 1932 р. існувало сім всесоюзних центральних галузевих кас соціального страхування (ВЦГКСС), які, підпорядковуючись безпосередньо Цусстраху, користувалися оперативною самостійністю.

ВЦГКСС очолювали комітети, які обиралися на з'їздах відповідних профспілок. Це дозволило встановити тісний зв'язок страхових кас з профспілками, що значно розширювало можливості використання страхових фондів на допомогу виробництву.

Фонд Всесоюзних центральних галузевих кас соціального страхування (ф. Р-7685) структурований таким чином, що кожен з описів об'єднує матеріали щодо однієї з центральних кас страхування професійних спілок робітників: гірничорудної, нафтової, вугільної, хімічної промисловості, машинобудування, чорної і кольорової металургії.

Як свідчать джерельні дані, внутрішня будова всесоюзних центральних галузевих кас передбачала поділ на декілька робочих секторів. Як правило, організаційно-інструкторський, медико-профілактичний, обслуговування апарату та фондів, у складі яких могли діяти окремі групи, як то бюджетно-звітна і статистики [15, л. 35-36; 16, л. 1; 17, л. 11]. В апараті каси, залежно від галузі промисловості і в різні часові проміжки, працювало від 14 до 33 осіб.

Директивні листи, постанови, положення, свідчення про штати і списки працівників, доповіді і звіти про організацію і роботу центральних, крайових і обласних галузевих кас соціального страхування дають можливість простежити увесь шлях становлення ВЦГКСС, виявити труднощі (укомплектування апарату, несвоєчасне надходження фінансово-статистичної звітності) і причини їх виникнення (нестача кваліфікованих працівників, формалізм, недоліки законодавчого і організаційного характеру). Заміна територіального принципу побудови страхової мережі галузевим була підготовчим заходом

на шляху передачі соціального страхування у відання профспілок. В результаті злиття НКП СРСР та ВЦРПС було уточнено та уніфіковано структуру ЦК профспілок. ВЦГКСС припинили своє існування, а їх функції, права та обов'язки було передано касам соціального страхування ЦК профспілок.

Таким чином, в період з 1922 по 1933 р. організаційно-управлінська структура системи соціального страхування неодноразово змінювалася. До створення Союзу Радянських Соціалістичних Республік і прийняття нової схеми адміністративно-територіального поділу СРСР та РСФРР діяла трирівнева структура управління соцстрахом: Центральне управління соціального страхування, губернські управління і каси соціального страхування. Відомчий перехід справи соціального страхування, спершу з Наркомсоцзабезу в Наркомпраці, а згодом – у ВЦРПС в значній мірі вплинув на характер трансформації організаційно-управлінської структури. Реорганізаційні процеси в радянській системі соцстраху можна простежити шляхом аналізу документальних матеріалів фондів Державного архіву Російської Федерації.

Зазначимо, що документи фонду Центрального управління соціального страхування досі залишаються невпорядкованими. Однак дослідники мають змогу працювати з ними в службовому приміщенні. Одним з об'єктивних факторів існування такого стану речей є низький рівень запиту цих матеріалів, що, в світлі підвищеного інтересу до історії соціального страхування радянського періоду, розглядається автором як недооцінка їх інформативності та значущості.

#### **ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА**

1. Ашмарина С. В. Социальное страхование в условиях новой экономической политики 20-х гг. XX века / С. В. Ашмарина // Рабочие в России: исторический опыт и современное положение: материалы IV научно-практической конференции, 3-5 ноября 2003 г. – Москва : Эдиториал, 2004. – С. 200-202.
2. Латыпов М. М. Социальное страхование в Башкортостане: история и современность / М. М. Латыпов. – Уфа : Гамгиль, 2005. – 400 с.
3. Мельничук О. А. Соціальне страхування в радянській Україні (20-30-ті рр. XX ст.) / О. А. Мельничук. – Вінниця : «Едельвейс і К», 2009. – 372 с.
4. Мовчан О. М. Соціальне страхування робітників УСРР в добу нової економічної політики (1921-1928 рр.) / О. М. Мовчан // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету ім. В. Гнатюка. Серія: Історія. – 2009. – Вип. 2. – С. 105-116.
5. Морозов А. В. Социальное страхование в СССР в 20-30-е гг. XX века: Достижения и провалы / А. В. Морозов // Церковь, государство и общество в истории России XX века: Материалы V международной

- конференції, Іваново, 8-9 декабря 2005 г. (к 10-летию духовного образования в Иваново-Вознесенской и Кинешемской епархии. – Иваново, 2005. – С. 180-183.
6. Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ), ф. Р-5451, оп. 6, д. 11, 70 л.
  7. Российский государственный архив социально-политической истории, ф. 95, оп. 1, д. 35, 15 л.
  8. ГАРФ, ф. Р-5451, оп. 10, д. 393, 178 л.
  9. ГАРФ, ф. Р-5451, оп. 17, д. 346, 36 л.
  10. ГАРФ, ф. Р-5528, оп. 1, д. 273, 26 л.
  11. Из истории социального страхования в России // Вестник государственного социального страхования. – 2010. – № 9. – С. 73-80.
  12. ГАРФ, ф. Р-5528, оп. 1, д. 289, 54 л.
  13. Караваев В. В. Организационная система социального страхования / В. В. Караваев, Я. Г. Тидеман. – М.-Л. : Государственное социально-экономическое издательство, 1932. – 86 с.
  14. Борисов Й. Що дає соцстрах робітникам / Й. Борисов. – Харків : Український робітник, 1935. – 35 с.
  15. ГАРФ, ф. Р-7685, оп. 2, д. 2, 151 л.
  16. ГАРФ, ф. Р-7685, оп. 1, д. 19, 25 л.
  17. ГАРФ, ф. Р-7685, оп. 4, д. 1, 163 л.

**Рецензенти:** Маврін О. О., д.і.н., с.н.с.;  
Srogosz Tadeusz, dr hab., prof.

© Вальчук О. І., 2014

*Дата надходження статті до редколегії 08.11.2013 р.*