

Віктор Шарпатий

Національний педагогічний університет імені М.П.Драгоманова

доктор історичних наук, професор (Україна)

e-mail: sharp5880@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7597-2061>

Формування системи місцевих органів соціального забезпечення в УСРР (перша половина 1920-х рр.)

Анотація. Мета статті. На основі аналізу архівних джерел та офіційних документів висвітлити процес формування місцевих органів соціального забезпечення в УСРР в період становлення тоталітарного режиму. З'ясувати особливості соціальної політики радянської держави та її політико-ідеологічні пріоритети в соціальній сфері. Визначити об'єктивні і суб'єктивні причини неспроможності місцевих органів соцзабезу надання повноцінної допомоги нужденним. **Методологія дослідження** ґрунтується на принципах науковості, об'єктивності, історизму. **Методи:** загальнонаукові (аналізу, синтезу, узагальнення) та спеціально-історичні (проблемно-хронологічний, структурно-синтетичний, порівняльний). Для виявлення чисельності соціального контингенту опікуваних осіб, автором використано елементи статистичного методу. **Наукова новизна** роботи полягає в тому, що історія становлення радянської системи соціального забезпечення в губерніях, містах та повітах фактично вперше стала предметом даного дослідження. Автор проаналізував структурні та функціональні зміни в роботі місцевих органів соцзабезу, що призвели до централізації апарату управління і децентралізації функцій та механізму обслуговування нужденних. **Висновки.** Становлення системи соціального забезпечення на місцях пройшло два періоди: перший тривав з лютого 1919 року по червень 1920 року під час якого і була сформована самодіяльна тріступенева система соцзабезу в УСРР. Другий припадає на 1921–1925 рр., упродовж яких відбувалися суттєві функціональні зміни в соціальному забезпеченні, зумовлені переходом до непу. Для першого періоду притаманна філантропічна спрямованість органів соцзабезу, охоплення всіх категорій населення, а упродовж непу спостерігалася жорстка політика «роздержавлення» соціального забезпечення. Держава переклала чимало обов'язків соціального самозабезпечення на кооперацію інвалідів, органи соцстрахування та різні комітети взаємодопомоги. Середня ланка втратила координаційні функції призначення пенсій та інших допомог, перетворившись в організаційно-інспекторський та інструкторський підрозділ.

Ключові слова: взаємодопомога, Наркомсобез, радянська влада, самозабезпечення, соцзабез, соцстрахування.

Постановка проблеми. Науково-історична проблематика з питань соціального забезпечення в УСРР 30-х рр., особливо на фоні суцільної колективізації та політики розкуркулення селянських господарств, масових репресій, депортацій і голодомору, виглядає на перший погляд, дивною, проте існувала ціла система на чолі з організаційною структурою – Народним комісаріатом соціального забезпечення (Наркомсобезом). Соціальними проблемами переймалися інші партійно-державні органи влади, тобто функціонувала конкретна система державних установ, відтак є об'єкт і предмет наукового дослідження. Важливо з'ясувати особливості соціальної політики радянської держави тоталітарного типу, її пріоритети, а з другого боку роль і місце безпосередньої структури соціального забезпечення – місцевих органів.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Аналізуючи джерельну базу означеного дослідження, слід зауважити, що переважним чином вона представлена неопублікованими документами та матеріалами, що зберігаються у Центральному державному архіві вищих органів влади та управління України (ЦДАВОУ). Важливим у цьому плані для вивчення є фонд 348 – Народний комісаріат соціального забезпечення. Значну частку матеріалу автором почерпнуто із періодичної преси досліджуваного періоду. Передусім це стосується періодичних видань союзних та республіканських органів соціального забезпечення. Серед сучасних досліджень з означеної проблематики слід назвати передусім монографію В.Г. Шарпато, в якій проаналізовано систему соціального забезпечення в УСРР упродовж 20 – 30-х рр. XX ст. [Шарпатий, 2006]. Соціальне страхування як одну із форм соціального захисту населення дослідженого періоду охарактеризував О. Мельничук [Мельничук, 2009]. Роль та місце

соціального забезпечення у повсякденному житті робітників у 1920-ті рр. визначила О. Мовчан. [Мовчан, 2010]

Мета статті. На основі аналізу архівних джерел та офіційних документів висвітлити процес формування місцевих органів соціального забезпечення в УСРР в період становлення тоталітарного режиму. З'ясувати особливості соціальної політики радянської держави та її політико-ідеологічні пріоритети в соціальній сфері. Визначити об'єктивні і суб'єктивні причини неспроможності місцевих органів соцзабезу надання повноцінної допомоги нужденним.

Виклад основного матеріалу. Формування центрального апарату НКСЗ відбувалося одночасно з організацією губернських та повітових відділів соціального забезпечення. У «Тимчасовому положенні» про НКСЗ УСРР 1919 р. було зафіксовано саме таку структуру підпорядкування: центр (НКСЗ) – губернські – міські – повітові відділи соцзабезу, тобто за основу було взято адміністративно-територіальний принцип. Місцеві відділи копіювали центральні підрозділи, але засновували їх з урахуванням соціальної ситуації в регіоні, наявності груп знедолених. Наприклад, у липні 1919 р. Бердичівський повітовий відділ соціального забезпечення мав підвідділи: пенсій, котрий переймався питанням призначення пенсій колишнім солдатам, червоноармійцям, які втратили працездатність по інвалідності, але керуючись принципами революційної доцільності не розглядав справи співробітників поліції, тюремних наглядачів, жандармерії і дипломатичних установ; загальної допомоги, який розподілив функції та завдання на три секції – надання пайка родинам червоноармійців, видачі добових грошей (звільненим з роботи по інвалідності, на час працевлаштування), допомоги біженцям (лише тим, хто осів на постійне проживання) [ЦДАВОУ. Ф. 348. Оп. 1. Спр. 10. Арк. 21–22.].

Пенсії призначала міжвідомча комісія, до складу якої входили представники місцевих органів влади, громадських організацій, медичних закладів. Велике навантаження лягало на службовців підвідділу жертв контрреволюції, бо вони обслуговували широке коло заявників: співробітників радянських установ, що постраждали за утвердження влади, політемігрантів, політично амністованих осіб, політичних біженців з окупованої білою армією території, пролетарські елементи. Для них влаштовували житло, видавали одяг, звільняли місця в лікарнях, забезпечували грошима та харчами. Діяли підвідділи: охорони материнства і дитинства, допомоги вдовам і літнім, скалічених воїнів та інвалідів, опіки й піклування, постачання, інструкторсько-інформаційний. Повітовий відділ мав десять підвідділів, тобто організаційно-структурно нагадував функції центрального апарату.

1 квітня 1919 р. НКСЗ УСРР видав «Положення про конструкцію і взаємовідносини центральних органів соціального забезпечення з місцями» [Корнеев, 1919 : 6]. Всі постанови і розпорядження Наркомсобезу виконували губернські відділи соціального забезпечення, на які покладалася і вся відповідальність за здійснення різних заходів центральних органів. Нарком соціального забезпечення М. Зубков контролював роботу губсоцвідділів, надсилав відповідні інструкції та ревізорів. Положення виявилось першим документом, у якому були виписані права та обов'язки трьох структурних підрозділів всієї системи соціального забезпечення в Україні – губернських, повітових та волосних відділів, тобто воно виконувало функції своєї конституції. Повітові відділи безпосередньо підпорядковувалися губернським, а волосні – повітовим.

На таких організаційних підвалинах була побудована і система органів радянської влади. Передбачалися випадки безпосереднього звернення повітових відділів до НКСЗ: подання скарг на губернські відділи, за відсутності відповіді на запит протягом десяти днів, при невідповідності вимог та дій губернського правління чинному законодавству. Губсоцвідділи звітували НКСЗ про роботу повітових і волосних підрозділів. Губернським та повітовим відділам дозволялося створювати такі підвідділи: допомоги інвалідам, вдовам і літнім; охорони дітей (при ньому діяла Рада Захисту Дітей); охорони материнства і немовлят; пенсій і пайка; різних допомог (жертвам контрреволюції), опіки і піклування; інструкторсько-інформаційний; господарчий (підвідділ постачання); фінансово-кошторисний; секретаріат. Залежно від місцевих умов дозволялася певна комбінація підвідділів. Така організаційна схема, яка підлягала місцевій корекції, існувала до травня 1920 р. У травні 1920 р. НКСЗ запровадив три категорії відділів: першої категорії – губернські, другої – повітові, третьої – волосні, або з населенням 15 тис. мешканців [ЦДАВОУ. Ф. 348. Оп. 1. Спр. 123. Арк. 1–2.]. Там, де відділів не існувало, передбачалося створення пунктів. Наприклад, у 1920 р. Київський міський відділ соцзабезу відкрив 10 пунктів за адресами – Прорізна, 2; Львівська, 69; Куренівська, 15; В.-Васильківська, 116; Різницька, 9 та в інших місцях Києва [Барский, 1920 : 23.].

Початковий період становлення апарату управління місцевих відділів соцзабезу вирізнявся певним дублюванням організаційної структури НКСЗ, зростанням штату співробітників, які не завжди мали належну кваліфікацію. Система вимагала підготовлених кадрів, тому НКСЗ організував курси для навчання інструкторів. Так, у вересні 1921 р. їх закінчили 28 осіб, рекомендованих губсоцвідділами, профспілками, губпарткомами [Лавров,

.....
1921 : 24.]. Навчальний план розподілявся на два цикли: загальний та спеціальний. Перший знайомив слухачів з такими дисциплінами: світознавство, епоха натурального господарства, розвиток та суть капіталістичного ладу, історія класової боротьби на Заході, створення I-го Інтернаціоналу, історія класової боротьби в Росії та в Україні, огляд програми РКП, конституція радянської влади й організація влади на місцях, організація і завдання Червоної Армії, земельна політика, промислова політика, продовольча політика і кооперація, народна освіта, червоний суд, релігійна політика і радянська влада [Лавров, 1921 : 25.]. На опанування ними відводилося 92 години, тобто майбутні інспектори мали скласти іспит політграмоти, засвоїти політико-економічні, соціальні та культурно-освітні пріоритети радянської влади. Програмою спеціальної підготовки передбачили та запропонували предмети: культурно-освітня діяльність соціального забезпечення, обліково-статистична робота, історія соціального забезпечення, радянське законодавство в галузі соціального забезпечення, організаційне будівництво соціального забезпечення, взаємовідносини соціального забезпечення з охороною праці та здоров'я, охорона праці і професійна гігієна, а також робота відділів – фінансово-кошторисного, допомог і пенсій, інвалідного, організаційно-інструкторського, постачання, червоноармійського пайка, соціальної допомоги, управління справами. Лекційний цикл, прочитаний викладачами Харківського інституту народного господарства, охоплював 168 години [Лавров, 1921 : 24.]. Подібні курси організовували НКСЗ та губернські відділи соцзабезу, готуючи у такий спосіб інструкторів. Інструктори допомагали не лише становленню системи соцзабезу, а також відповідали на листи громадян з правових та повсякденних питань матеріально-побутового забезпечення пенсіонерів, інвалідів тощо. На сторінках часопису «Социальное обеспечение», що виходив у Києві, існувала спеціальна рубрика – «Листок інструктора». Саме до неї надходили листи з різними запитаннями.

Організаційна структура місцевих органів соцзабезу першого року непу не зазнала радикальних змін, хоча в роботі всієї системи відбулися суттєві зміни. Запровадження принципу госпрозрахунку і самозабезпечення порушило проблему відносної децентралізації та скорочення кількості управлінців. Ці питання активно обговорювали учасники нарад відділів соцзабезу Харківської губернії 5–8 серпня 1921 р. Проблем виявилось більше, ніж досягнень. Вони були типовими для переважної більшості губсоцвідділів в Україні. Наприклад, до Запорізького губсоцвідділу входили організаційно-інспекторський підвідділ, секретаріат, підвідділи соціальної допомоги, червоноармійського пайка, пенсій і допомог, соціальної допомоги, матеріально-фінансовий та інвалідний, але не існувало апарату для проведення роботи з населенням міста, бракувало інспекторів, спостерігалася плінність завідуючих повітовими відділами.

Губсоцвідділи, як структурні підрозділи системи соціального забезпечення, мали окремі помешкання, але не мали функцій виконавчих органів влади, які належали губвиконкомам. Наркомсоцзабез був складовою частиною уряду, відтак виконував декрети і постанови РНК УСРР та особливо ВУЦВКу. На місцях губсоцвідділи юридично підпорядковувалися губвиконкомам, а політично залежали від губнаркомів. Так, у 1922 р. харківський губвиконком ухвалив рішення про ліквідацію колегії губсоцвідділу, відтак оргструктура мала таку схему: адміністративно-організаційний підвідділ, матеріально-фінансовий, пенсій і різних допомог, управління установ. Штат співробітників сягав 85 осіб.

Рационалізація апарату місцевих органів соцзабезу стала темою для обговорення на Всеукраїнській нараді 21–24 березня 1924 р. у Харкові. Учасники, а серед них були керівники губернських та повітових відділів, погодилися з тим, що їх структура має будуватися відповідно обсягу роботи, території, чисельності населення. Передбачалося створення типової структури, яка б враховувала перелічені умови. Виокремлювалися три типи місцевих губернських органів соцзабезу: першої категорії (мали організаційну структуру подібну НКСЗ); другої категорії (мали наступну схему: відділи організаційно-адміністративний, оперативний, установ і підприємств, фінансово-матеріальний); третьої категорії (обрали за основу підвідділи: загальний, управління справами, організації, фінансів, операційний, установ і підприємств). Повітові органи соцзабезу поділялися на дві категорії: до першої належали ті, які відповідали третій категорії губернської ланки, а до другої – заклади з двома підвідділами: загальним та операційним. Райсобези підлягали ліквідації, тому що функції соціального забезпечення робітників перебрали на себе страхові каси, а селян – комітети громадської взаємодопомоги. Втратили доцільність існування повітові соцзабези у губернських містах, тому що їхні функції переходили до губсоцвідділів. Нарада визнала за необхідне створення при губернських та повітових відділах колегії, до складу якої мали увійти представники профспілок для координації діяльності страхових кас та військового відомства з метою налагодження державного забезпечення і взаємодопомоги. Йшлося також про встановлення «твердих штатів», але з урахуванням соціальних та адміністративно-територіальних особливостей того чи іншого регіону.

Наркомсоцзабез УСРР у 1922 р. розіслав циркуляр № 77 про встановлення «нормальних штатів» для губсоцбезів трьох категорій. Так, штат губсоцвідділу становив 55 осіб: завідуючий, заступник (він же керівник організаційно-адміністративного підвідділу) та ще чотири завідуючих підвідділами – держзабезпечення і взаємодопомоги, соціального страхування, фінансовим, установ і підприємств (постачання). За фахом апарат мав таку посадову схему: інспектор, статист, діловод, конторщик, друкарка, кур'єр, інструктор, бухгалтер, секретар, контролер, касир, рахівник, завідуючий складом, агент з постачання, кучер. Штат установи другої категорії 46 працівників: завідуючий відділом, заступник, загальний підвідділ (19), операційний (6), соціального страхування (8), установ і підприємств з підрозділом постачання (12), а третьої категорії з 39 співробітників, у тому числі – завідуючого, його заступника, працівників загального відділу (22), операційного (8), соціального страхування (7). В установі кожної категорії працював один губінспектор [Дергачев, 1922 : 89].

Підсумовуючи еволюцію організаційних форм губернських та повітових відділів соціального забезпечення, необхідно підкреслити наявність процесів централізації апарату управління і децентралізації функцій та механізму обслуговування деяких категорій населення, а з другого боку - встановлення типової структури «нормальних штатів» і підрозділів з урахуванням специфіки регіону.

Місцеві органи соціального забезпечення теоретично мали уніфіковану номенклатуру, тобто встановлену Наркомсоцзабезом, але губернії вирізнялися соціально-економічною ситуацією, чисельністю населення, а також наявністю відповідного контингенту, що впливало на організаційно-функціональну діяльність всієї системи соціального забезпечення. У зв'язку з цим показовою є робота Київського губернського відділу соціального забезпечення. Організаційно він був утворений одразу після формування НКСЗ у лютому 1919 р. У Києві виходили у 1919–1920 рр. друковані видання НКСЗ УСРР – «Социальное обеспечение» (редакція знаходилась на Прорізній, 2) та «Информационный листок», де друкувалися теоретики і безпосередні організатори системи соціального забезпечення. У м. Києві діяла 91 піклувальна установа, у тому числі 7 російських, 13 польських, 17 українських, 7 єврейських та 47 мішаних за національним складом підопічних, яких разом восени 1918 р. налічувалося 4315 осіб [Антонов, 1918 : 36].

Вони дісталися у спадок разом з колишніми установами, які радянська влада ліквідувала, започаткувавши нову систему соціального забезпечення. Упродовж 1919 р., коли у Києві декілька раз змінювалася політична влада, а в губернії одночасно співіснувало декілька її організаційних форм, населення знало про існування закладів соціальної допомоги, але не відчувало належним чином їх переваг. Громадянська війна на Київщині тривала до літа 1920 р., вона набула форм могутнього повстанського руху. В той час виникали і деякі відділи соціального забезпечення, орієнтовані на обслуговування червоноармійців, інвалідів воєн, пограбованих тощо. Так, у серпні 1920 р. губсоцвідділ Київщини очолював колишній боротьбист А. Алексеев, а його заступником був комуніст В. Марциненко. Обоє мали досвід роботи у цій галузі. Початковий етап роботи виявився організаційним, тому для друкування циркулярів, наказів, розпоряджень, а саме у такий спосіб відбувався зв'язок губсоцвідділу з повітами, реквізували 300 пудів паперу у Києво-Печерській лаврі. Майно міських ломбардів влада конфіскувала, розподіливши його між чека, губкомом КП(б)У та соцзабезом, щоб «одягнути їхню напівроздягнену номенклатуру» [Антонов, 1918 : 37.].

На початку серпня 1920 р. у Києві відбувся з'їзд відповідальних працівників соцзабезів Київщини, які представляли Білу Церкву, Бердичів, Васильків, Звенигород, Фастів, Канів, Сквир, Таращу, Умань, Коростишев, Липовець, Радомисл, Чорнобиль, Черкаси та інші повітові відділи соцзабезу [Милютин, 1920 : 18.]. Губсоцвідділ охоплював територію значної частини районів сучасних Чернігівської, Черкаської, Житомирської областей, тому налагодити оперативний зв'язок з ними виявилось справою складною. Роботу з'їзду відкрив завідуючий губсоцвідділом А. Алексеев. У вступному слові він підкреслив, що на з'їзд приїхали делегати від повітів, «де інваліди без засобів існування, мами без дітей, діти без мам, страждають і плачуть, знемагаючи від суму і голоду» [Алексеев, 1920 : 19.]. Від емоцій делегати з'їзду перейшли до порядку денного, запропонованого керівником організаційно-інспекторського відділу губсобезу Гр. Сталіним. Делегати виокремлювали дві характерні обставини: відсутність коштів у повітових відділах соцзабезу і колосальну кількість різних категорій населення, які вимагали соціальної допомоги. На дверях повітових відділів соцзабезу висувалися оголошення такого (дослівно) змісту: «Об'ява! При повітсобезі організована комісія по оказанню допомоги потерпілим від контрреволюції. Заяви осіб потерпілих приймаються в повітсобезі п/в ріжної допомоги» [ЦДАВОУ. Ф. 348. Оп. 1. Спр. 196. Арк. 51.].

Досвідом роботи організаційно-інспекторського підвідділу, після переїзду до Харкова, поділився з делегатами Гр. Сталін. «У нас тут цей підвідділ, – зазначав він, – складається з наступних секцій: 1) Канцелярія на чолі з секретарем – технічний центр роботи підвідділу. 2)

.....
Інформаційна секція. Звідси у нас проходить зв'язок з повітами, звідси йде розміщення і пересилка матеріалів на місця; тут є те, що зв'яже нашу внутрішню організацію з київськими установами, а саме: опродкомгубом, житловідділом, фінвідділом і т.д.» [ЦДАВОУ. Ф. 348. Оп. 1. Спр. 196. Арк. 51.].

У промові завгубсоцвідділом А. Алексєєва йшлося про те, що протягом року змінилося шість завідуючих, а головною проблемою стала відсутність кваліфікованих кадрів, а не декретів НКСЗ, позаяк необхідно «керуватися власним досвідом» та «революційною совістю» [ЦДАВОУ. Ф. 348. Оп. 1. Спр. 196. Арк. 51.]. Матеріальна скрута і відсутність належних коштів унеможливлювали повноцінне надання допомоги нужденним, відтак, крім їхнього голодування і страждання, на переконання А. Алексєєва, радянська влада втрачала авторитет і підтримку у населення. Соцзабез не мав власних ресурсів, а лише збирав їх, тобто був посередником і прохачем, проте населення зверталося саме до нього. Кошторис складали за твердими цінами, але продкомгуб покривав лише 20–30% його витрат, а решту доводилося купувати на базарах.

У 1920 р., судячи з досвіду роботи Київського губсоцвідділу, діяв принцип опіки центральних органів над місцевими, а з іншого боку - спостерігалася невідповідність між соціальними гаслами і закликами, які були задекларовані радянськими органами влади, та їх матеріальним наповненням. У пресі критикували філантропічні тенденції у роботі дореволюційних закладів соціальної допомоги, які випливали з християнської моралі, виокремлюючи переваги державних форм соціального забезпечення всіх категорій населення [Черський, 1920 : 3.]. За політико-ідеологічним популізмом і радянським пафосом месіанства, які були виголошені на початковому етапі соціального забезпечення населення, утверджувався філантропізм радянського соцзабезу – своєрідної каси швидкої допомоги, яка не мала належних коштів.

Реальна допомога Київського губсоцвідділу протягом вересня – початку жовтня 1920 р. була такою: інвалідний підвідділ організував роботу травматологічного інституту і протезного заводу для виготовлення 18 протезів для ніг та 19 для рук, 23 пар милиць і 21 пари ортопедичного взуття, підвідділ пайка переймався допомогою 7199 родинам, влаштував 45 щомісячних харчувань, влаштував до притулку 17 дітей, видав 2 посвідчення для безкоштовного проїзду та 1978 карток «Красная Звезда» для обслуговування військовослужбовців; підвідділ пенсій (секції – військова, цивільна, залізнична) отримав на розгляд 1964 пенсійні справи, з них 1822 особам видав право на пенсійне забезпечення, а 4561 чекали обстеження; організаційно-інспекторський займався виключно модернізацією апарату управління, а не піклуванням про людей; підвідділ постачання лише надсилав до різних інстанцій вимоги на завезення продуктів, отримуючи від них мізерні надходження; підвідділ статистики, не маючи постійного зв'язку з повітами, фактично не розгорнув своєї діяльності в губернії, обмежившись абстрактними звітами, хоча контрольно-обстежувальна секція налагодила облік контингенту соцзабезу; підвідділ соціальної допомоги зосередився на забезпеченні одягом, взуттям, продуктами та грошми жертв погромів в районах, фінансово-кошторисний підвідділ головну увагу приділяв пошуку реальних джерел формування кошторису на 1921 р.

15 грудня 1920 р. відбувся черговий з'їзд повноважних представників місцевих органів соцзабезу Київської губернії (по 2 від повіту) [Барський, 1920 : 23.]. Вони не вирішували кадрових проблем, а фактично мали статус наради, тому що розглядали питання організаційної структури. У Києві передбачалося тоді заснування будинків вчених і літераторів, які втратили працездатність за віком, через хворобу чи інвалідність, відбувалися лекції, навіть планували відкрити музей соціальної допомоги. Міськсобез забезпечував у грудні 1920 р. 1500 осіб похилого віку, 5000 інвалідів, щоденно влаштовував 4000 обідів для безпритульних людей, видав 2109 карток «Красная Звезда». Нова економічна політика виявилася для губсобезу Київщини, як і для решти в УСРР, несподіваною і суперечливою. Громадянська війна завершилася, хоча повстанський рух тривав, відтак з обох сторін надходили поранені, а загалом початок 20-х рр. став для всієї системи соцзабезу черговим випробуванням на стійкість. Голод 1921–1922 рр., спричинений посухою у п'яти південних губерніях УСРР та виснажливою продрозкладкою, унеможливив повноцінне функціонування системи соціального забезпечення. На неї покладалися надто непосильні завдання. «Нова економічна політика остаточно загнала соцзабези Київщини на край бездни, – зазначалося в інформації з місць. – Розпочинається хвиля сумних телеграм. В Умані упродком зменшив норму харчування на 70%. Діти голодують і жебракують. Бердичівський упродком зовсім перестав видавати продукти. Укрфінвідділ не видає грошових знаків. І так в усіх інших соцзабезах. Виходом з становища є лише зменшення числа підопічних» [Дергачев, 1922 : 75.]. Спроба заснування натурального фонду соціального забезпечення виявилася декларативною, тому що бракувало хліба та інших продуктів. Саме тоді активно обговорювалася і запроваджувалася система підсобних підприємств системи соцзабезів [Дергачев, 1922 : 76.], необхідність їх господарської діяльності та громадської взаємодопомоги. Однак, незважаючи на різні заходи, фінансово-матеріальне становище

губсоцвідділу станом на червень 1922 р. залишалося катастрофічним: щодень підвідділ не мав змоги абсолютно забезпечити потреби відповідного соціального контингенту, а заборгованість по зарплаті співробітникам губернських та повітових відділів становила три місяці.

Катеринославський губсоцвідділ розпочав свою організаційну роботу з лютого 1919 р., заснувавши повітові відділи у Верхньодніпровську, Павлограді, Ново-Московську, Синельниково. 19–21 липня 1920 р. відбувся у Катеринославі з'їзд представників повітових та районних «трудособезів», делегати якого обговорили організаційні питання, підсумували попередній досвід діяльності [ЦДАВОУ. Ф. 348. Оп. 1. Спр. 127. Арк. 36–38.]. За січень–лютий 1920 р. було прийнято 25 тис. заяв про надання соціальної допомоги, яку було надано 9967 родинам. Відділи, за браком коштів, не могли надати повноцінної допомоги, хоча кошторис у 1920 р. становив 1,1 млрд крб., але ця астрономічна для місцевого підрозділу сума не вирішувала всіх проблем в умовах зростання цін і товарного дефіциту. Неп змусив губсобез переглянути роботу з соціальним контингентом. Так, у 1922 р. число родин червоноармійців, які перебували на обліку соціального забезпечення, лише у самому Катеринославі зменшилося на 65%, а пенсіонерів - на 30% [Дергачев, 1922 : 59.], тобто відбувався перегляд соціальних груп, зумовлений браком коштів. Губсобез мав підсобні підприємства, у тому числі хлібопекарню, яка забезпечувала хлібом родини червоноармійців. Він мав власну молочну ферму, орендовану типографію, транспорт.

У південних губерніях – Запорізькій, Одеській, Миколаївській початковий період формування та діяльності місцевих органів соцзабезу не вирізнявся з-поміж інших регіонів, а період 1921–1922 рр. виявився для них справжнім випробуванням на виживання, тому що населення губерній, особливо сільське, зазнало втрат від голоду. Вони відкривали дрібні промислові підприємства, засновували сільськогосподарські артілі, тобто вишукували джерела для поновлення власних фондів. Організаційна структура залишалася сталою і типовою для губернського відділу: секретаріат, організаційно-інспекторський підвідділ, підвідділи соціальної допомоги, червоноармійського пайка, пенсій і допомог, соціальної допомоги, матеріально-фінансовий, інвалідний. Губсоцвідділ займався навіть організацією посівної кампанії, зацікавлюючи та стимулюючи комітети селянської взаємодопомоги. Саме для них відводили понад 6 тис. десятин землі, а на одне село припадало до 10 десятин [Дергачев, 1922 : 60.].

Діяльність Одеського губсоцвідділу організаційно не вирізнялася від решти установ соціального забезпечення в Україні, тому що їхня структура і штати відповідали загальним принципам функціонування самої системи. Він мав аналогічні фінансові та матеріальні проблеми: брак коштів, відсутність належного зв'язку з повітами, велика кількість соціального контингенту. Для його задоволення губсоцвідділ вимагав 6 млрд крб., але з державної скарбниці одержав лише 1 млрд., а решту за рахунок місцевого резерву. У зв'язку з цим філантропічні риси губсоцзабезу, якими він вирізнявся у 1919–1920 рр., поступилися комерційним ознакам: діяли власні підсобні підприємства, сільськогосподарські колективи, фабрики, майстерні. За браком коштів та матеріальних засобів доводилося скорочувати кількість осіб, які вимагали допомоги. Переоблік чисельності контингенту був характерним явищем для решти губсоцвідділів. Вони намагалися перекласти тягар на приватні, кооперативні і державні підприємства, ініціюючи запровадження механізму соціального страхування. Неп та господарська руїна ускладнили діяльність соцзабезу, який шукав шляхи та організаційно-економічні форми виходу з ситуації. Так, Кременчуцький губсоцвідділ акцентував роботу на заснуванні кас соціальної взаємодопомоги та поширенні ідеї і практики соцстраху.

На Харківщині губсоцвідділ вирішував соціальні проблеми головним чином за рахунок місцевого бюджету та підсобних господарських закладів, а також скороченням контингенту обслуговування осіб. Штатних працівників налічувалося 63: два – в адміністрації, в адміністративно-організаційному підвідділі – 13, в управлінні установами – 11, соціальної допомоги – 6, матеріально-фінансовому підвідділі – 31 особа. Проголошення принципу соціального забезпечення різних категорій населення, яке справді потребувало допомоги, і його реалізація виявилися дещо неузгодженим кроком держави, хоч і гуманним.

Чернігівський губсоцвідділ розпочав свою роботу 16 жовтня 1918 р. з організації підвідділів – пайка і допомоги, пенсій, фінансового, охматдиту, охоплюючи райони поширення внаслідок встановлення радянської влади та просування Червоної Армії. У березні 1919 р. відбулися з'їзди представників повітових відділів, на яких йшлося про організаційні питання становлення системи соціального забезпечення. Її формування тривало до 1922 р., враховуючи політичну ситуацію та соціальну нестабільність, а реальна матеріальна допомога виявилася мізерною і недостатньою, тому що соцзабези змушені були переглянути списки пенсіонерів, інвалідів, родин червоноармійців, скоротивши їх вдвічі. У такому жалюгідному становищі перебували також і 12 повітових соцзабезів Полтавщини, які мали між собою поштовий зв'язок [ЦДАВОУ. Ф. 348. Оп. 1. Спр. 196. Арк. 2.].

У жовтні 1922 р. НКЗ УСРР видав тези «Про соціальне забезпечення в УСРР», присвячені п'ятим роковинам жовтневої революції. В офіційному документі державної установи підкреслювалося, що у червні 1920 р. «на Україні вже існував організаційно самостійний апарат соціального забезпечення». Саме такої думки був Б. Любимов, котрий восени 1921 р. констатував факт становлення і функціонування в Україні «самостійного апарату соціального забезпечення – Наркомсобезу» [Любимов, 1921 : 2.]. Звісно, він був також автором тез, тому що текст його статті збігається з ними. Організатори і теоретики соцзабезу виокремлювали вплив непу на радикальну зміну роботи всієї системи соціального забезпечення.

Під час непу відбувалися організаційні та функціональні зміни системи соціального забезпечення. У 1921 р. вона утримувала 184 тис. пенсіонерів, 256 тис. сімей червоноармійців, маючи у своєму розпорядженні 50 учбово-професійних майстерень, 25 виробничих і 9 трудових колоній, декілька заводів та 1200 десятин землі. Густа мережа соцзабезу охопила всі адміністративні центри УСРР. Наприкінці 1921 р., коли почали діяти принципи непу, в Україні налічувалося: 1975 волосних, 96 повітових, 27 районних і 12 губернських відділів соцзабезу [Любимов, 1921 : 2.]. Адміністративно-територіальна реформа 1925 р. ліквідувала губернії, а натомість запровадила округи і райони. В УСРР виникло 42 округи, в яких діяло 82 установи соціального забезпечення. Вони належали до середньої ланки управління окружних відділів соцзабезу та всеукраїнських установ системи Наркомсобезу. Окрвиконкоми почали самочинно скорочувати штати окрсобезів на 2–3 особи, тому 26 жовтня 1925 р. колегія Наркомату соціального забезпечення УСРР звернула увагу оргвідділу ВУЦВКу на «видання необхідних вказівок окрвиконкомам» [Кушнарєв, 1925 : 47.]. Зокрема, Донецький окружний відділ соцзабезу мав 7 штатних працівників, а його завідувач одночасно був і головою комітету взаємодопомоги, хоча плінність кадрів протягом 1925-1926 рр. становила 20 осіб [Димчев, 1926 : 23.].

Функціонування адмінсистеми 1921–1924 рр. вимагало і відповідної кількості номенклатури, але спостерігалася тенденція її скорочення. Якщо у 1921 р. налічувалося близько 2 тис. волосних керівників соцзабезів, то на жовтень 1923 р. – 1023, а з переходом на триступеневу систему у 1923 р. – вже 741 особа. За три роки штат окрсобезів скоротили на 31,6%, а працівників установ – 25,1%, однак в окремих округах наприкінці 1925 р. поступово зростала загальна чисельність службовців. За даними 34 окрвідділів у 1924-1925 рр. було 783 штатних працівника, з них 245 – в окрінспектурах та 538 – в установах соцзабезу. Якщо розглянути 245 номенклатурних посад окрінспектур, то 38% становили «відповідальні працівники», а 64,9% – технічні [Димчев, 1926 : 24.]. Переважна більшість з них була призначена саме протягом 1924-1925 рр., коли відбувалася реорганізація системи соцзабезу внаслідок нової адмінреформи.

Система соціального забезпечення періоду непу зазнала, крім структурних, суттєвих функціональних змін. Одночасно взаємодіяли три форми, які виконували соціальні функції: державне забезпечення, соціальне страхування, громадська взаємодопомога. Держава переймалася допомогою «соціально-кволим елементам» – інвалідами війни, сім'ями червоноармійців, пенсіонерами, соціальне страхування зосереджувалося на забезпеченні робітників шляхом формування спеціальних страхових фондів, а комітети взаємодопомоги займалися матеріальною підтримкою «елементів, знятих з держзабезпечення» [Дегтярев, 1926 : 24.]. Соцзабез і соцстрах виконували важливу соціальну функцію, але вирізнялися джерелами фінансування та категоріями «контингенту обслуговування». На утриманні держсобезу залишалися сім'ї червоноармійців, інваліди війни, родини інвалідів, жертви стихійних і соціальних катаклізмів, інваліди праці з членами їхніх сімей, які не потрапили до переліку осіб системи соцстрахування. Обслуговуванню підлягали лише ті, які втратили працездатність і не мали джерел для існування. Організаційно систему соцзабезу формували три основні види: держзабезпечення, інвалідна кооперація, громадська взаємодопомога.

Державні форми соцзабезу залежали виключно від бюджетного фінансування, яке, незважаючи на зростання, однак залишалося недостатнім. На потреби соцзабезу у 1923-1924 рр. витрачали 4,8% бюджету, у 1924-1925 рр. – 6,3%, а витрати місцевих бюджетів коливалися у межах 1,5–1,7% [ЦДАВОУ. Ф. 348. Оп. 1. Спр. 165. Арк. 27.]. Відносне зростання бюджетних асигнувань дозволило здійснити забезпечення персональних пенсіонерів, сімей червоноармійців і слухачів радпартшкіл за встановленими нормами.

Друга половина 20-х рр., яка вирізнялася від першої поступальним економічним розвитком, характеризувалася відносним організаційно-функціональним зміцненням системи соціального забезпечення. У 1925-1926 рр. дві третини окрінспектур своєчасно надсилали звіти, а решта налагодила інформаційно-контактний зв'язок з периферією. Наприкінці звітнього року в УСРР діяло 40 окрінспектур при окрвиконкомках. Якщо в першому кварталі 1925-1926 рр. налічувалося 358 працівників окрінспектур, то у четвертому – 577, а в установах відповідно 335 та 223, відтак загальне зменшення штату становило 22,1%, а для окрінспектур, якщо порівняти з 1924-1925 рр., маємо збільшення на 33%. Загальний штат окрінспектури 42 округи першого

кварталу 1925-1926 рр. налічував 358 осіб, у тому числі Харківська – 19, Київська – 19, Катеринославська – 17, Одеська – 21, Волинська – 14, Артемівська – 12, Вінницька – 12, Уманська – 11, Миколаївська – 11, Сталінська – 11. Двадцять округ мали по 4, дев'ять – по 6, дванадцять – по 7 номенклатурних працівників [ЦДАВОУ. Ф. 348. Оп. 1. Спр. 165. Арк. 21.].

Їхні функції у 1928-1929 рр., внаслідок позбавлення повноважень окрінспектур призначати пенсії, здійснювати опікунство та надавати інші форми соціальних допомог, зазнали чергової модернізації. Окрінспектура здійснювала адміністративне керівництво апаратом та системою соціального забезпечення округи, контроль за роботою, а весь апарат поділявся на чотири функціональні частини (загальну з підкомісіями міськсобезу, селянської взаємодопомоги, соціального забезпечення, товариств і опіки). Окрінспектор соцзабезу, ставка якого становила 180 крб., мав право головувати в окружних комісіях товариств взаємодопомоги, в опікунській раді, представляти установи в державних органах [ЦДАВОУ. Ф. 348. Оп. 1. Спр. 1965. Арк. 16.].

Перепис особистого складу радянського апарату виявив соціально-політичні та національні ознаки номенклатури середньої управлінської ланки наркомсобезу. Зокрема, серед співробітників центрального апарату соцзабезу члени КП(б)У становили 23,1%, окружного – 28,6. У 1925 р. з 461 працівника окрінспектури комуністи становили лише 15%, а решта позапартійні. В окружних інспектурах собезу УСРР працювало 290 осіб, з них росіян – 188, євреїв – 50, українців – 40. За соціальним походженням співробітники окрінспектур соцзабезу розподілялися так: робітники – 86, службовці – 103, селяни – 34, з них 61 співробітник робітничого походження належав до КП(б)У, тобто дві третини партійців. Відсоток висуванців в центральному апараті становив 2,6% кадрового складу, в окружному – 7,6%.

Висновки. Отже, простеживши еволюцію становлення і розвитку організаційних форм середньої ланки соціального забезпечення, можна говорити про два періоди: перший охоплює лютий 1919 – червень 1920 р., коли виникла самодіяльна система соціального забезпечення Наркомсоцзабез; другий припадає на 1921–1925 рр., упродовж яких відбувалися суттєві функціональні зміни соцзабезу, зумовлені переходом до непу, хоча структура відповідала існуючому адміністративно-територіальному поділу. Для першого періоду притаманна філантропічна спрямованість органів соцзабезу, охоплення всіх категорій населення, а протягом непу спостерігалася жорстка політика «роздержавлення» соціального забезпечення, централізації її системи і децентралізації функцій. Держава переклала чимало обов'язків соціального самозабезпечення на кооперацію інвалідів, органи соцстрахування та різні комітети взаємодопомоги. Середня ланка втратила координаційні функції призначення пенсій та інших допомог, перетворившись в організаційно-інспекторський та інструкторський підрозділ.

Подяка. Висловлюю щирою вдячність членам редакційної колегії журналу за конструктивні консультації, надані під час підготовки статті до друку.

Фінансування. Автор не отримав фінансової підтримки для проведення дослідження й публікації цієї статті.

Джерела та література:

- Алексеев, А.В.** (1920). Социальное обеспечение в условиях новой экономической политики. *Вопросы социального обеспечения*, 5-6, 21-29.
- Антонов, Р. Д.** (1918). Сведения об учреждениях призрения г. Киева по данным обследования доктора Аксенова (сентябрь–ноябрь 1918 г.). *Социальное обеспечение*, 2, 30-39.
- Барский, В.И.** (1920). Хроника собеса. *Социальное обеспечение*, 2, 15-32.
- Дергачев, Г.** (1922). На местах. *Вестник социального обеспечения*, 1-3, 20-29.
- Димчев, О.П.** (1926). Социальное обеспечение в Донецком округе. *Вопросы социального обеспечения*, 4, 2-24.
- Корнеев, И.** (1919). Обзор провинции. *Социальное обеспечение*, 1, 2-14.
- Кушнарев, Р.М.** (1925). Про зміни штатів окрсоцзабезів. *Вісник соціального забезпечення*, 3, 41-56.
- Лавров, А.С.** (1921). Инструкторские курсы социального обеспечения при НКСО. *Вестник социального обеспечения*, 2-3, 21-28.
- Любимов, Б.** (1921). За четыре года (октябрь 1917 – октябрь 1921). *Вестник социального обеспечения*, 2-3, 2-9.
- Мельничук, О.А.** (2009). *Соціальне страхування в радянській Україні (20 – 30-ті рр. XX ст.)*. Вінниця: «Едельвейс і К». 372 с.
- Милютин, Н.** (1920). Августовский губернский съезд собеса. *Социальное обеспечение*, 2, 13-18.
- Мовчан, О.М.** (2010). *Повсякденне життя робітників УСРР. 1920-ті рр.* К.: Ін-т історії України НАН України. 312 с.
- Сталин, Г.** (1920). Филантропия или социальное обеспечение. *Социальное обеспечение*, 2, 21-28.
- ЦДАВОУ** – Центральний державний архів вищих органів влади і управління України.

Черский, А. (1920). Значение социального обеспечения. *Социальное обеспечение*, 2, 2-8.

Шарпаций, В.Г. (2006). *Соціальне забезпечення в УРСР (20 – 30-ті роки XX ст.)*. К.: Ніка-Центр. 268 с.

Виктор Шарпаций

Национальный педагогический университет имени М. П. Драгоманова

доктор исторических наук, профессор (Украина)

**Формирование системы местных органов социального обеспечения в УССР
(первая половина 1920-х гг.)**

Аннотация. Цель статьи. На основе анализа архивных источников и официальных документов осветить процесс формирования местных органов социального обеспечения в УССР в период становления тоталитарного режима. Выяснить особенности социальной политики советского государства и его политическо-идеологические приоритеты в социальной сфере. Определить объективные и субъективные причины несостоятельности местных органов собеса обеспечивать полноценную помощь нуждающимся. **Методология исследования** основывается на принципах научности, объективности, историзма. Методы: общенаучные (анализа, синтеза, обобщения) и специально-исторические (проблемно-хронологический, структурно-синтетический, сравнительный). Для выявления численности социального контингента опекаемых лиц, автором использованы элементы статистического метода. **Научная новизна** работы заключается в том, что история становления советской системы социального обеспечения в губерниях, городах и уездах фактически впервые стала предметом данного исследования. Автор проанализировал структурные и функциональные изменения в работе местных органов собеса, которые привели к централизации аппарата управления и децентрализации функций и механизмов обслуживания нуждающихся. **Выводы.** Становление системы социального обеспечения на местах прошло два периода: первый длился с февраля 1919 по июнь 1920, во время которого и была сформирована самостоятельная трехступенчатая система собеса в УССР. Вторым приходится на 1921-1925 гг., в течение которых происходили существенные функциональные изменения в социальном обеспечении, обусловленные переходом к нэпу. Для первого периода присуща филантропическая направленность органов собеса, охват всех категорий населения, а в течение нэпа наблюдалась жесткая политика «разгосударствления» социального обеспечения. Государство переложило немало обязанностей социального самообеспечения на кооперацию инвалидов, органы соцстрахования и различные комитеты взаимопомощи. Среднее звено потеряло координационные функции назначения пенсий и других пособий, превратившись в организационно-инспекторское и инструкторское подразделение.

Ключевые слова: взаимопомощь, Наркомсобес, советская власть, самообеспечение, собес, соцстрахование.

Victor G. Sharpatyi

National Pedagogical Dragomanov University

Dr (History), Professor (Ukraine)

**Formation of the System of Local Bodies of Social Security in the Ukrainian SSR
(First Half of the 1920s)**

Abstract. The purpose of the article based on the analysis of archival sources and official documents, highlights the process of formation of local social security bodies in the Ukrainian SSR during the formation of the totalitarian regime. Find out the features of the social policy of the Soviet state and its political and ideological priorities in the social sphere. Determine the objective and subjective reasons for the failure of local social security bodies to provide full assistance to those in need. **The methodology of the research** is based on the principles of scientific character, objectivity, historicism. Methods: general scientific (analysis, synthesis, generalization) and special-historical (problem-chronological, structural-synthetic, comparative). To identify the size of the social contingent of persons under guardianship, the author used elements of the statistical method. **Scientific novelty** of the work lies in the fact that the history of the formation of the Soviet social security system in provinces, cities and districts actually became the subject of this study for the first time. The author analyzed the structural and functional changes in the work of local social security bodies, which led to the centralization of the administrative apparatus and the decentralization of functions and the mechanism of servicing those in need. **Conclusions.** The formation of the local social security system

went through two periods: the first lasted from February 1919 to June 1920, during which an independent three-stage social security system was formed in the Ukrainian SSR. The second falls on 1921-1925, during which there were significant functional changes in social security due to the transition to NEP. The first period was characterized by a philanthropic orientation of the social security organs, coverage of all categories of the population, and during the NEP there was a strict policy of "denationalization" of social security. The state has shifted many responsibilities of social self-sufficiency to the cooperation of disabled people, social insurance agencies and various committees of mutual assistance. The middle link has lost the coordination functions of assigning pensions and other benefits, turning into an organizational, inspection and instructor unit.

Key words: mutual assistance, People's Commissariat for Social Security, Soviet power, self-sufficiency, social security, social insurance.

References:

- Alekseev, A.V.** (1920). Sotsialnoe obespechenie v usloviyakh novoy ekonomicheskoy politiki. *Voprosy sotsialnogo obespecheniya – Social Security Questions*, 5-6, 21-29. [in Russian].
- Antonov, R. D.** (1918). Svedeniya ob uchrezhdeniyakh prizreniya g. Kieva po dannym obsledovaniya doktora Aksenova (sentyabr–noyabr 1918 g.). *Sotsialnoe obespechenie – Social Security*, 2, 30-39. [in Russian].
- Barskiy, V.I.** (1920). Khronika sobesa. *Sotsialnoe obespechenie – Social Security*, 2, 15-32. [in Russian].
- Dergachev, G.** (1922). Na mestakh. *Vestnik sotsialnogo obespecheniya – Social Security Bulletin*, 1-3, 20- 29. [in Russian].
- Dimchev, O.P.** (1926). Sotsialnoe obespechenie v Donetskoy okruge. *Voprosy sotsialnogo obespecheniya – Social Security Questions*, 4, 2-24. [in Russian].
- Korneev, I.** (1919). Obzor provintsii. *Sotsialnoe obespechenie – Social Security*, 1, 2-14. [in Russian].
- Kushnarev, R.M.** (1925). Pro zminy shytativ oksotszabeziv. *Visnyk socialnogho zabezpechennja – Social Security Bulletin*, 3, 41-56. [in Ukrainian].
- Lavrov, A.S.** (1921). Instruktorskie kursy sotsialnogo obespecheniya pri NKSO. *Vestnik sotsialnogo obespecheniya – Social Security Bulletin*, 2-3, 21-28. [in Russian].
- Lyubimov, B.** (1921). Za chetyre goda (oktyabr 1917 – oktyabr 1921). *Vestnik sotsialnogo obespecheniya – Social Security Bulletin*, 2-3, 2-9. [in Russian].
- Meljnuchuk, O.A.** (2009). *Socialjne strakhuvannja v radjansjkij Ukrajinі (20 – 30-ti rr. XX st.) [Social insurance in Soviet Ukraine (20s - 30s of the XX century)]*. Vinnycja: «Edeljevs i K». 372 s. [in Ukrainian].
- Milyutin, N.** (1920). Avgustovskij gubernskij sezd sobesa. *Sotsialnoe obespechenie – Social Security*, 2, 13-18. [in Russian].
- Movchan, O.M.** (2010). *Povsjakdenne zhyttja robotnykiv USRR. 1920-ti rr. [Everyday life of workers of the USSR. 1920s]* K.: In-t istoriji Ukrajinj NAN Ukrajinj. 312 s. [in Ukrainian].
- Stalin, G.** (1920). Filantropiya ili sotsialnoe obespechenie. *Sotsialnoe obespechenie – Social Security*, 2, 21-28. [in Russian].
- CDAVOU** – Centralnyj derzhavnyj arkhiv vyshhykh orghaniv vlady i upravlinnja Ukrajinj [Central State Archive of the highest authorities and administration of Ukraine]. [in Ukrainian].
- Cherskiy, A.** (1920). Znachenie sotsialnogo obespecheniya. *Sotsialnoe obespechenie – Social Security*, 2, 2-8. [in Russian].
- Sharpatyj, V.Gh.** (2006). *Socialjne zabezpechennja v URSR (20 – 30-ti roky XX st.) [Social security in the USSR (20s - 30s of the XX century)]*. K.: Nika-Centr. 268 s. [in Ukrainian].

Статтю надіслано до редколегії 22.10.2020 р.
Статтю рекомендовано до друку 02.12.2020 р.