

Олена Вальчук

**СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ
ДЕРЖАВНИМ СОЦІАЛЬНИМ
СТРАХУВАННЯМ В СРСР
(1922 – 1933 рр.)**

Монографія

Активация Windows

Чтобы активировать Windows, перейдите в

Параметры.

Міністерство освіти і науки України
Вінницький державний педагогічний університет
імені Михайла Коцюбинського

О.І. ВАЛЬЧУК

**СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ
СОЦІАЛЬНИМ СТРАХУВАННЯМ В СРСР
(1922 – 1933 рр.)**

Монографія

Вінниця 2020

УДК 351.84(47+57) «1922/1933»
В16

Рекомендовано до друку Вченою радою Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського (протокол №13 від 24.06.2020 р.)

Рецензенти:

В.В. Кононенко, доктор історичних наук, професор

М.А. Польовий, доктор політичних наук, професор

Вальчук О.І.

Система управління державним соціальним страхуванням в СРСР (1922 – 1933 рр.): монографія. Вінниця, 2020. 213 с.

У монографії висвітлюються процеси становлення і розвитку системи державного соціального страхування в СРСР у 1922 – 1933 рр. Аналізуються особливості системи управління соціальним страхуванням, окреслено економічні, політичні та соціальні умови, в яких формувалася мережа органів соціального страхування, її можливості та перспективи розвитку. Розкрито організаційно-функціональну побудову союзних, республіканських та галузевих органів соціального страхування.

Для науковців, викладачів, студентів, працівників соціальної сфери, органів державного управління, а також усіх, хто цікавиться історією соціального страхування.

УДК 351.84(47+57) «1922/1933»

© Вальчук О.І., 2020

ЗМІСТ

Вступ.....	4
Розділ I. Становлення і розвиток системи державного соціального страхування в СРСР (1922 – 1933 рр.)	
1. Структура та функції центральних органів соціального страхування	26
2. Кадрове забезпечення страхових органів	44
3. Просвітницькі та агітаційно-пропагандистські заходи як складові публічної політики в галузі соціального страхування	60
Розділ II. Системи органів державного управління соціальним страхуванням	
1. Головні управління соціального страхування союзних республік	86
2. Всесоюзні центральні галузеві каси соціального страхування	106
3. Соціальне страхування робітників радянських установ і підприємств за кордоном.....	119
Розділ III. Фінансове забезпечення системи соціального страхування	
1. Союзний та республіканські страхові бюджети	145
2. Страхові фонди як фінансова основа функціонування органів соцстраху.....	161
3. Механізм визначення страхових тарифів	172
Висновки	198
Додатки.....	203

Вступ

На початку ХХІ століття важлива роль у внутрішній політиці держави належить соціальному складнику. Насамперед, ураховуючи соціально-економічні та суспільно-політичні обставини, в яких перебуває Україна, це стосується такого компонента, як соціальне страхування. Воно спрямоване на захист громадян від соціальних і професійних ризиків, яких неможливо уникнути. Вони існують незалежно від рівня розвитку людської цивілізації, культурного та інтелектуального потенціалів і зрештою – технологічного прогресу, оскільки за своєю суттю притаманні людині як біологічній істоті, а також закладені в індустріальному житті суспільства. Недостатня увага до факторів соціального ризику свідчить про неспроможність держави з певних причин створити максимально сприятливі умови для життя і діяльності своїх громадян і ставить під загрозу національну безпеку суспільства.

Суттєво нівелювати або послабити означені тенденції дозволяє розвинута система соціального страхування. Притаманні їй економічні, медичні та соціальні функції дають змогу справедливо та ефективно акумулювати і розподілити фінансові ресурси для працівників і членів їхніх сімей.

Необхідність вивчення соціального страхування у 1922 – 1933 рр. зумовлена потребою знайомства з його минулим для розуміння сучасного і прогнозування перспектив на майбутнє. Визначення прорахунків і досягнень на цьому шляху має не лише теоретичне, але й важливе практичне значення. Високий рівень розвитку соцстраху краще за будь-які політичні заяви та декларації підтверджує соціальну спрямованість державної політики, він є показником зацікавленості провладних сил у підтримці заходів, спрямованих на покращення добробуту населення. Ґрунтовний аналіз попереднього досвіду, за умови ефективного використання отриманих знань, дозволить уникнути низки прорахунків у майбутньому.

Особливий інтерес дослідників викликає історія становлення та розвитку соціального страхування в 20 – 30-х роках

XX століття. В сучасних умовах дослідження означеної теми актуалізується у зв'язку з існуючими дискусіями щодо необхідності реформування системи соцстраху.

Першими дослідниками соціального страхування були інженери, лікарі, економісти, юристи – практики, яких цікавило вирішення проблем і суперечностей для якомога ефективного використання переваг цього інституту. За часів існування СРСР усі зусилля були спрямовані на формування особливої, з огляду на об'єктивні і суб'єктивні фактори, радянської моделі соцстраху, що, безперечно, знайшло відображення в працях, присвячених або ж певною мірою пов'язаних із цим питанням.

Система соціального страхування, яка могла б ефективно працювати в складних умовах відбудови, відновлення промисловості, вимагала кваліфікованого теоретичного обґрунтування. Саме тому до цієї справи були залучені спеціалісти, які уже мали досвід роботи у цій сфері: М. Вигдорчик¹, Л. Забелін², З. Теттенборн³ та інші. Їхній науковий доробок став фундаментом, з якого розпочалася розбудова соцстраху в радянській державі. Фактично це було ознайомлення з термінологією, основними принципами соціального страхування, його метою і завданнями.

Практична реалізація теоретичних постулатів супроводжувалася низкою ускладнень, пошук шляхів подолання яких входив до кола професійних обов'язків керівних та відповідальних працівників у системі управління державним соціальним страхуванням на загальносоюзному рівні та в окремих радянських республіках. Начальник Центрального управління соціального страхування НКП СРСР Л. Немченко був автором одних із перших брошур і книг, присвячених розвитку соцстраху в СРСР⁴. В. Гутцайт як провідний спеціаліст з питань, пов'язаних із організацією фінансової системи, свої рекомендації та висновки неодноразово викладав на сторінках періодичних видань та у формі популярних нарисів⁵. Аналогічним чином, висвітлюючи найбільш актуальні для практичної діяль-

ності страхових органів моменти, діяли В. Догадов⁶ і І. Фрейман⁷ (начальник Головоцстраху УСРР).

У реконструктивний період зміна завдань радянського соцстраху у соціалістичному будівництві вимагала перегляду його теоретичних положень на основі постулатів марксизму-ленінізму. Теоретики намагалися розмежовувати обсяг та зміст цього інституту в капіталістичному та соціалістичному суспільствах. Зазначені питання знайшли широке висвітлення у статтях і виступах І. Баєвського⁸, А. Баріта⁹, Б. Любімова¹⁰, Б. Мілютіна¹¹, М. Петрова¹² та інших.

Зважаючи на значну кількість публікацій 1920 – 1930-х рр., що стосувалися найрізноманітніших проявів функціонування системи соціального страхування, навряд чи виправдано буде говорити про їх високий науково-теоретичний рівень. У своїй більшості вони носили прикладний характер. Ця обставина ускладнює їх використання для реконструкції організаційної побудови соцстраху в СРСР в означений період. Оскільки для того, щоб отримати достовірні уявлення, необхідно об'єднати в єдине ціле чимало опосередкованих свідчень. Виняток становлять праці Б. Файнгольда¹³ та В. Каравасєва і Я. Тідемана¹⁴, в яких зосереджено увагу на структурі мережі органів соціального страхування. Особливо цінним є те, що шляхом їх детального аналізу, можна простежити зміну позицій, функцій та призначення соцстраху за часів існування непу та в реконструктивний період. Однак інформацію подано в напрочуд стислому вигляді, для загального ознайомлення, а вступні статті й авторські відступи позначені потужним ідеологічним навантаженням.

Переваги системи соціального страхування в СРСР, її особливості у зв'язку з пристосуванням до якісно іншого суспільного укладу, відображені в роботах Б. Данського¹⁵, Б. Любімова¹⁶. Автори застосовували історичні екскурси в дореволюційний період і порівняння із зарубіжним досвідом. У свою чергу, основні риси соцстраху за кордоном, як загалом, так і безпосередньо в окремо взятих країнах, також висвітлювалися

у статтях на сторінках часопису «Вопросы страхования» Б. Данським¹⁷, Кацом¹⁸, А. Опольським¹⁹, М. Сушкіною²⁰. Специфікою усіх праць, спрямованих на ознайомлення радянського читача з провідними тенденціями розвитку соціального страхування в капіталістичних країнах, було їх доволі потужне фактологічне наповнення, аналітичний супровід якого беззастережно слугував підтвердженню можливості «безкорисної турботи» про своїх громадян лише в соціалістичній державі.

Враховуючи особливості робіт сучасників досліджуваного періоду, зазначимо, що 1920 – 1930-ті рр. були найбільш сприятливим часом в радянській історії для появи праць, що стосувалися широкого кола питань, пов'язаних із функціонуванням інституту соціального страхування.

У другій половині 1930-х – 1980-х рр. відбулося різке зменшення кількості праць із досліджуваної тематики. Матеріали, що відображають організаційну систему державного соціального страхування у 1922 – 1933-х рр., подані в значно ширшому контексті лише як складова частина одного з етапів в історії радянського соцстраху. З'являлися вони переважно як навчальна література для слухачів шкіл профруху, лікарів та інших категорій осіб, пов'язаних у своїй діяльності із державним соціальним страхуванням. Порівнюючи посібники за редакціями Г. Москаленка²¹ та М. Виноградова²², навіть зважаючи на понад десятирічний інтервал між їхньої появою, зазначимо, що вони побудовані за єдиним зразком. Основне їх призначення як і решти подібних робіт, що вийшли друком до моменту розпаду Радянського Союзу, наочно продемонструвати, «що створена в СРСР система державного соціального страхування прогресивніша і значно краще забезпечує інтереси і потреби трудового народу, ніж будь-яка система соцстраху навіть у найбільш передовій капіталістичній країні»²³.

Зниження наукового інтересу у другій половині 1930-х – 1980-х рр. до проблем соціального страхування першочергово викликано позицією державних управлінців щодо майбутнього цього інституту. Поступова відмова від страхових принципів була закріплена в організаційній структурі державного

соціального страхування ще у 1933 р. шляхом ліквідації Народного комісаріату праці СРСР і переходу управління справами соцстраху до компетенції Всесоюзної центральної ради професійних спілок. Як наслідок, понад півстоліття соцстрах у радянській історіографії продовжував зберігати статус неактуальної теми, залишаючись на периферії дослідження історії робітничого класу, фактично поступившись місцем соціальному забезпеченню.

Принципово інші підходи у вивченні та оцінці радянського соцстраху було представлено в працях таких англо-американських дослідників: А. Абрамсон²⁴, Д. Кеннет²⁵ та Г. Рімлінгер²⁶, які в означений часовий проміжок з'явилися за кордоном і були недоступні для ознайомлення на території Радянського Союзу.

А. Абрамсон цілком справедливо відзначив, що еволюція радянської системи соціального страхування від Жовтневої революції до сучасності (стаття з'явилася у 1935 р.) з неймовірною точністю віддзеркалюється в політичній, соціальній та економічній історії СРСР. У небагатьох державах страхове законодавство зазнавало таких глибоких змін за достатньо короткий проміжок часу і, можливо, жодна інша система не була настільки схильна до перебудови функцій в процесі пристосування до зміни потреб національної економіки.

У своїй статті історик звернув увагу на той факт, що з 1917 р. по 1935 р. кожен новий етап розвитку радянської держави – громадянська війна і період «воєнного комунізму», нова економічна політика, перший п'ятирічний план, початок другої п'ятирічки – позначився реформами системи соціального страхування як в загальних межах, так і щодо конкретних питань, таких як фінансові ресурси, грошові допомоги і система управління. А. Абрамсон детальніше розглянув останній аспект, особливо інституційні зміни після 1933 р²⁷.

Д. Кеннет зосередив увагу на принципах побудови радянської системи соціального страхування, особливостях організації та функціонування її апарату управління в період непу. Ідеології радянського соцстраху присвячено окремий розділ

книги Г. Рімлінгера «Політика соціального забезпечення та індустріалізація в Європі, Америці та Росії». Аналізуючи ідеологічну основу існування соціального страхування, автор зазначив, що офіційно, всі соціальні виплати розглядалися як односторонні подарунки держави, на які всі громадяни мали право за законом. Радянські делегати ніколи не пропускали нагоди наголосити на тому, що, на відміну від систем страхових внесків капіталістичних країн, їхня є яскравим прикладом «соціалістичного гуманізму» і глибокої турботи держави про добробут людини²⁸. Відзначимо також і те, що дещо раніше, на початку 1960-х років, Г. Рімлінгер уже звертався до історії радянського соцстраху. В одній зі своїх публікацій він простежив зміну функцій профспілок у сфері соціального страхування, описав зв'язок системи соцстраху та профспілкової структури, визначив масштаби і значення діяльності професійних спілок в галузі соцстраху для радянської промисловості; в іншій – провів паралелі між напрямком, в якому рухався соцстрах після згортання непу та робітничою політикою в СРСР.

Зважаючи на те, що проаналізовані вище праці англо-американських дослідників позбавлені впливу радянської ідеології і пропаганди, вони все ж не можуть претендувати на завершеність та всебічність висвітлення проблеми, оскільки на час їх написання іноземці не мали доступу до значної кількості джерел, що зберігалися в архівосховищах Москви та інших міст Радянського Союзу.

Переоцінку значення і необхідності детального вивчення радянської моделі соціального страхування було зроблено істориками уже незалежних держав, утворених після розпаду СРСР.

Сучасну українську та російську історіографію, що стосується різних аспектів соціального страхування, об'єднує прагнення науковців, послуговуючись досвідом минулого, розробити рекомендації для успішної модернізації системи соціального захисту населення, яка дісталася у спадок від СРСР незалежним державам, інтереси яких вони представляють. Для ґрунтовного аналізу та об'єктивної оцінки документальних

свідчень та надбань попередників, історики використовують подібні підходи та методи, що слугує підставою для розгляду їхніх досліджень єдиним блоком. Окремі сюжети становлення та розвитку радянського соцстраху переважно в регіональному вимірі вивчено в працях Н. Анухіної²⁹, С. Ашмаріної³⁰, М. Латипова³¹, О. Мельничука³², О. Мовчан³³, А. Морозова³⁴ та інших авторів. Зазначені фахівці опираються на документальні матеріали обласних архівів Російської Федерації або ж центральних та обласних архівів України. Наприклад, М. Латипов зосередив увагу на історії розвитку соціального страхування в Башкортостані, встановивши тісні спадкові зв'язки між попереднім історичним досвідом і сучасними реаліями. О. Мельничук вивчив історію соціального страхування в Радянській Україні. О. Мовчан – питання соціального страхування українських робітників у роки нової економічної політики. Базові праці російських дослідників С. Ашмаріної та А. Морозова стосуються дореволюційного етапу розвитку соцстраху. Їхні статті, присвячені періоду 1920 – 1930-х років, носять оглядовий характер і відображають лише загальні тенденції.

Лише дотично, в контексті історичної ретроспективи, до історії соцстраху в СРСР зверталися у своїх дослідженнях російські економісти і соціологи – О. Бурдигіна³⁵, Ю. Косарєв³⁶, В. Роїк³⁷, В. Яметов³⁸ та інші.

Крім одноосібних досліджень з історії соціального страхування в Росії, з 1990-х рр. значного поширення набула практика публікації матеріалів, зібраних у межах діяльності цільових проектів і науково-практичних конференцій. У 2001 р. вийшла друком перероблена і представлена в авторській редакції Г. Дегтярьова аналітична доповідь, підготовлена групою дослідників у 1998-1999 рр. у межах Проекту сприяння структурній перебудові системи соціального захисту населення³⁹. У 2012 р. для широкого загалу стала доступною монографія, присвячена розвитку соціального страхування в Росії у 1912 – 2012 рр. Це своєрідний підсумок проведення Всеросійської заочної науково-практичної конференції «100 років обов'язковому

соціальному страхуванню в Росії: історичні традиції і сучасні новації»⁴⁰. В обох випадках було застосовано комплексний підхід, що передбачає аналіз нормативно-правової бази і статистичних даних, висвітлення теоретичних і практичних аспектів питання. Охоплення значного часового проміжку не дозволило авторам детально зупинитися на кожному з етапів розвитку соцстраху. Водночас їм вдалося простежити його еволюцію і динаміку змін, зосередитися на ключових моментах, вписаних в єдину струнку систему.

У Республіці Білорусь дослідження радянської моделі соцстраху не знайшло вияву в самостійних наукових працях, а здійснюється в контексті вивчення профспілкового руху. В. Якубовський, аналізуючи діяльність профспілок Білорусі з організації соціального страхування в 1926 – 1941 рр., зосереджує увагу на провідних заходах з посилення контролю профспілкових організацій над органами соціального страхування, підводячи читача до висновку, що «передача профспілкам у 1933 р. функцій Народного комісаріату праці сприяла покращенню діяльності соцстраху»⁴¹. Загалом, час перебування страхових органів у структурі НКП автором статті розглядається як проміжний етап на шляху до становлення системи соціального страхування, яка будувалася за принципом «кожному – за працею» і була максимально наближена до потреб виробництва. Таким чином, означена особливість вирізняє білоруську історіографію досліджуваної нами теми з-поміж розглянутих вище української та російської.

Отже, аналіз здобутків попередників переконує, що різні аспекти обраної для детального вивчення теми знайшли лише часткове відображення в історіографії. Разом із тим, система державного соціального страхування в СРСР у 1922 – 1933 рр. не стала предметом спеціального вивчення.

Основою для вивчення системи державного соціального страхування в СРСР у 1922 – 1933 рр. стали архівні документи, частину з яких вперше введено до наукового обігу, й опубліковані документальні матеріали.

Переважає більшість документів щодо питань соцстраху

зберігається у Державному архіві Російської федерації (ДАРФ) у фондах НКП СРСР, ВЦРПС, Цусстраху та СРСС. Кожен із названих фондів, враховуючи його власну специфіку, займає своє особливе місце в дослідженні 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. Р5515).

Подібну ситуацію можна спостерігати, працюючи з фондом Всесоюдної центральної ради професійних спілок (ф. Р5451). 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 пропозиції⁴². Інформація іншого змісту, але в подібному тоні міститься і в доповідній записці соціально-побутового сектору ВЦРПС про взаємовідносини страхових кас з відділами праці⁴³. 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 союзів⁴⁴.

Головним органом, який здійснював безпосереднє управління соціальним страхуванням, було Центральне управління соціального страхування, організоване в грудні 1921 р., як відділ Народного комісаріату соціального забезпечення РСФРР⁴⁵. В грудні 1922 р. він перейшов до складу Народного комісаріату праці, який, після утворення СРСР, отримав статус союзного Комісаріату⁴⁶. Положення про Цусстрах було затверджене на III сесії ЦВК СРСР у 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. Р5528) 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 із 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. Серед усього розмаїття величезної кількості свідчень і даних, цікавою знахідкою другого опису були протоколи засідань республіканських кас соціального страхування і матеріали обстеження їх діяльності (Спр. 53, 730, 731, 851, 934), що дають змогу зробити висновки щодо ефективності діючої організаційної системи, а також вирізки з газет, оформлені у вигляді тематичних підбірок, що є важливим доповненням до архівних джерел (Спр. 25).

Фонд Союзної ради соціального страхування при НКП

СРСР (ф. Р7062) 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.

У 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 каси⁴⁷. 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. Р7685) 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.

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.

Справи, що містять біографічні дані теоретиків радянського соцстраху знаходимо також у фондах Народного комісаріату внутрішніх справ РСФРР (ф. Р393) та Комісії сприяння вченим при Раді Народних Комісарів СРСР (ф. Р4737).

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.

Інформацію щодо ставлення партійних функціонерів до конфліктних питань пов'язаних із запровадженням, організаційним оформленням та роллю інституту соцстраху маємо змогу почерпнути зі справ, зосереджених у фондах фракції РКП(б) у ВЦРПС та Центрального комітету ВКП(б) Російського державного архіву соціально-політичної історії. Аналізуючи протоколи та стенограми засідань, можна простежити особисті позиції та погляди окремих державних діячів щодо

базових положень для розвитку соціального страхування.

Труднощі та особливості реалізації вказівок центру на місцях, недоліки у функціонуванні страхової мережі найкращим чином відображають матеріали регіональних архівів. У зв'язку з цим, автором були опрацьовані документи з фондосховищ провідних архівних установ двох колишніх союзних республік – Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України та Національного архіву Республіки Білорусь. Перехід на рівень губернії, округу, повіту, міста вдалося здійснити завдяки залученню інформаційних ресурсів обласних архівів – Державного архіву Пензенської області (Російська Федерація) та Державного архіву Вінницької області (Україна).

Опубліковані джерела: статистичні матеріали, збірники нормативних актів із соціального страхування, спеціальні збірники документів партійних і профспілкових органів. Вони доповнюють комплекс архівних документів. Укази, резолюції, урядові ухвали, законодавчі акти фіксують наміри правлячих кіл, закріплюють норми та настанови. Різноманітні довідки, звіти, листування, доповіді слугують показником їх реалізації, мають інформативно-виконавчу спрямованість. Використання всього спектру доступних офіційних документів, в підсумку, дозволило дослідити складові частини системи соціального страхування, виявити її основні структурні елементи і сформулювати наукове розуміння законодавчих змін у страховій галузі.

Підсумовуючи аналіз найбільшої за обсягом групи джерел, варто відзначити, що її наповнення, враховуючи присутню в офіційних документах ідеологічну складову, подекуди формальний підхід до своїх обов'язків працівників сфери соціального страхування, особливо в питаннях підготовки звітної документації, та інші об'єктивні та суб'єктивні фактори, за умови критичного аналізу, зіставлення та доповнення відомостями, отриманими з інших джерел, дозволило реконструювати систему державного соціального страхування в СРСР в період з 1922 по 1933 р. у тому обсязі, що необхідний для реалізації поставлених завдань.

Четверта група, що складає значну частину джерельної бази дослідження і містить цінні фактичні та статистичні дані, – періодичні видання.

Спеціальні друковані видання мають важливе значення в житті суспільства. Вони відображають етапи виникнення і розвитку науки, економіки, господарства, соціально-історичні умови, характеризують рівень виробничих сил. Використання спеціальної періодики розширило можливості для вивчення соціальної історії, інтерес до якої зростає протягом останнього часу. Серед таких видань особливе місце належить журналу «Вопросы страхования».

Активну участь у створенні журналу брали Б. Данський (К. Комаровський), Т. Гневич (З. Фабержевич), Н. Крестінський та І. Гладнев (С. Зак). Першим секретарем журналу був Л. Сосновський, але незабаром його було арештовано і місце секретаря, а згодом і редактора зайняв М. Скрипник⁴⁸. Перший номер журналу вийшов 26 жовтня 1913 р.

«Вопросы страхования» в усі дореволюційні роки, користуючись легальною платформою (роботою лікарняних кас), вів кампанію роз'яснення робітникам недоліків царського страхового законодавства та пропаганду робітничої страхової програми⁴⁹.

На початку війни, внаслідок мобілізації, нових арештів більшовиків, видавництво журналу «Вопросы страхования» було припинено і відновлено уже в лютому 1915 р. Однак, в листопаді 1916 р. працівників редакції було арештовано і журнал знову припинили друкувати⁵⁰. Відродження його діяльності пов'язане з відновленням соціального страхування на основі історичного декрету від 15 листопада 1921 р.

Аналітичні статті, опубліковані на сторінках журналу «Вопросы страхования», враховуючи їх інформаційно-змістовне навантаження, умовно можна поділити на узагальнюючі та фактологічно-прикладні. Вони мають теоретичне значення, тому що засвідчують стан висвітлення проблеми.

Журнал мав спеціальні рубрики («Вопросы и ответы»,

«Официальный отдел», «По советским республикам», «Социальное страхование на транспорте», «Библиография», «За границей», «Хроника»), де розміщувалися статистичні відомості, постанови, циркуляри, відгуки на книги. Частина з них подавалися без зазначення авторства, тобто у вигляді офіційної інформації редакції. Починаючи з 6-го номера «Вопросы страхования» рубрика «Вопросы и ответы» редагувалася Центральним управлінням соціального страхування.

З початком реорганізації соціального страхування в журналі з'являється різка критика роботи керівних органів соцстраху, особлива увага приділяється соціальному страхуванню в провідних галузях промисловості, де були організовані галузеві каси.

Після змін 1933 р., головним завданням журналу була допомога профспілкам в оволодінні соціальним страхуванням. «Вопросы страхования» перебудували свою роботу відповідно до змін у роботі профспілок у галузі соцстраху⁵¹.

Інформаційний потенціал матеріалів, опублікованих на сторінках журналів та газет, таких як «Вопросы страхования», «Вестник социального страхования Закавказья», «Вопросы социального обеспечения», «Известия НКТ СССР», «Известия ЦИК СССР», «Труд» надає можливість з'ясувати різні аспекти формування теоретичних основ радянського соцстраху, визначити особливості впровадження соціального страхування в окремих союзних республіках, ґрунтовно висвітлити процес включення соціального страхування до системи соціального захисту населення в СРСР.

Окрім того, що періодичні видання висвітлювали питання соціальної історії, вони були ще й складовою частиною цієї історії.

Біографічні анкети, літературні автобіографії, спогади страхових працівників становлять п'яту групу джерел. Їх використання створює умови для розуміння ролі особистостей, чий суб'єктивізм (власні переконання, досвід, знання, інтенси, прихильності, прихована чи відкрита неприязнь) впливав

на хід процесів, які й визначали загальний вигляд інституту соцстраху на кожному з етапів його існування.

Таким чином можемо зазначити, що матеріали, які складають джерельний корпус дослідження, різні за своїм походженням, репрезентативні та достовірні.

ПРИМІТКИ

-
- ¹ Вигдорчик Н.А. Социальное страхование в общедоступном изложении. М.: Вопросы труда, 1927. 190 с.; Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 1. – Теоретические основы социального страхования. М.-Петроград: Книга, 1919. 139 с.
 - ² Забелин Л.В. Пути и судьбы социального страхования. Краткий очерк экономических основ социального страхования. М.: Гострудиздат, 1929. 112 с.; Забелин Л. Теоретические основы социального страхования. М.: Вопросы труда, 1926. 223 с.
 - ³ Теттенборн З. Советское социальное страхование / З. Теттенборн. – 3-е изд. М.: Вопросы труда, 1929. 139 с.
 - ⁴ Немченко Л.П. Финансовые вопросы социального страхования в 1923 г. М.: Вопросы труда, 1923. 48 с.; Немченко Л. П. Социальное страхование в Союзе ССР. 1924 – 1926. Диаграммы с пояснительным текстом. М.: Вопросы труда, 1927. 103 с.
 - ⁵ Гутцайт В. Роль и значение запасного фонда. *Вопросы страхования*. 1923. №26. С. 4-7.; 57.; Гутцайт В. Страховой тариф. Нужно ли отказаться от системы дифференциальных ставок? *Вопросы страхования*. 1927. №2. С. 2-4.; Гутцайт В. На что живут страховые органы (популярное изложение финансовой системы советского социального страхования). Изд. 2-е. М.: Вопросы труда, 1926. 64 с.
 - ⁶ Догадов В.М. Социальное страхование. Основы советского законодательства о социальном страховании. М.: Гострудиздат, 1930. 114 с.
 - ⁷ Фрейман И.И. Финансовая система социального страхования. Сводка правил, регулирующих финансовые взаимоотношения органов соцстраха со страхователями. Харьков: Вопросы труда, 1927. 108 с.
 - ⁸ Баевский И. К вопросу о системе тарифов взносов на социальное страхование. *Вопросы труда*. 1928. №6. С. 25-38.
 - ⁹ Барит А. Борьба против меньшевиков. *Вопросы страхования*. 1933. №11. С. 27 – 31.

-
- ¹⁰ Любимов Б. Против извращения основ советского соцстраха. М.: Профиздат, 1934. 133 с.
- ¹¹ Милютин Б. Три года советского социального страхования. М.: Вопросы труда, 1926. 72 с.
- ¹² Петров Н.М. Научная работа Цусстраха на новых путях. *Вопросы страхования*. 1931. №26. С. 8.
- ¹³ Файнгольд Б. М. Как строятся органы социального страхования. М.: Вопросы труда, 1926. 48 с.
- ¹⁴ Караваяев В.В., Тидеман Я.Г. Организационная система социального страхования. М.-Л.: Государственное социально-экономическое издательство, 1932. 86 с.
- ¹⁵ Данский Б. Г. Социальное страхование раньше и теперь. Изд. 2-е. М.: Вопросы труда, 1928. 251 с.
- ¹⁶ Любимов Б. Социальное страхование в прошлом и настоящем / Б. Любимов. Изд. 3-е. М.: Вопросы труда, 1925. 128 с.
- ¹⁷ Данский Б.Г. Основные черты иностранного соцстраха. *Вопросы страхования*. 1926. №43. С. 26-27.; Данский Б.Г. Основные черты иностранного соцстраха. *Вопросы страхования*. 1926. №44. С. 26-27.; Данский Б.Г. Основные черты иностранного соцстраха. *Вопросы страхования*. 1926. №45. С. 29-30.
- ¹⁸ Кац Б. «Новая эра». *Вопросы страхования*. 1927. №5. С. 24-26.; Кац Б. Медицинская помощь застрахованным в Болгарии. *Вопросы страхования*. 1928. №7. С. 24.; Кац Б. Распределение тяжести социального страхования в капиталистических странах. *Вопросы страхования*. 1925. №16. С. 30-33.; Кац Б. Реформа социального страхования в Болгарии. *Вопросы страхования*. 1924. №45. С. 33-36.; Кац Б. Реформа социального страхования в Чехо-Словакии. *Вопросы страхования*. 1924. №46. С. 33-35.; Кац Б. Румынская «реформа». *Вопросы страхования*. 1927. №2. С. 25.; Кац Б. Социальное страхование в Чехо-Словакии. *Вопросы страхования*. 1926. №4. С. 39-40.; Кац Б. Социальное страхование в Югославии и Румынии. *Вопросы страхования*. 1925. №25. С. 27-29.
- ¹⁹ Опольский А. «Свободный и независимый» польский соцстрах. *Вопросы страхования*. 1927. №19. С. 24-25.; Опольский А. Новый закон о страховании служащих в Польше. *Вопросы страхования*. 1928. №9. С. 26.
- ²⁰ Сушкина М. Организационная система соцстраха. *Вопросы страхования*. 1929. №37/38. С. 43-44.; Сушкина М. Страхование рабочих в Северо-американских Соединенных Штатах. *Вопросы страхования*. 1928. №48. С. 23-24.

-
- ²¹ Государственное социальное страхование. Учебное пособие для слушателей школ профдвижения. Под ред. Г.К. Москаленко. М.: Профиздат, 1953. 224 с.
- ²² Родионова Е.И. История социального страхования в СССР. Учебное пособие для врачей под ред. Н.А. Виноградова. Вып. 1. М.: Профиздат, 1966. 34 с.
- ²³ Родионова Е.И. История социального страхования в СССР. Учебное пособие для врачей под ред. Н.А. Виноградова. Вып. 1. М.: Профиздат, 1966. с. 33
- ²⁴ Abramson A. The Reorganization of Social Insurance Institutions in the U.S.S.R. 31 Int'l Lab. Rev. 364 (1935), pp. 56-64.
- ²⁵ Kenneth D. Social Insurance in the Soviet Union. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 178, Increasing Government Control in Economic Life (Mar., 1935), pp. 181-189.
- ²⁶ Rimlinger G. Social insurance and manpower policy in the Soviet Union. *The Rice University Studies*. July 1962, Vol. 48 Issue 2, pp. 51-61.; Rimlinger G. The Trade Union in Soviet Social Insurance: Historical Development and Present Functions. *Industrial and Labor Relations Review*, April 1961, Vol. 14, No. 3, pp. 397-418.; Rimlinger G. Welfare policy and industrialization in Europe, America, and Russia. New York, Wiley, 1971. 362 p.
- ²⁷ Abramson A. The Reorganization of Social Insurance Institutions in the U.S.S.R. 31 Int'l Lab. Rev. 364 (1935), p. 62
- ²⁸ Rimlinger G. Welfare policy and industrialization in Europe, America, and Russia. New York, Wiley, 1971. p. 254
- ²⁹ Анухина Н.В. История развития советского страхового дела в период 1921 – 1928 гг.: на примере Курской губернии: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. ист. наук: спец. 07.00.02 «Отечественная история». Курск, 2008. 28 с.
- ³⁰ Ашмарина С.В. Социальное страхование рабочих в России в конце XIX – начале XX вв. (на материалах горнозаводских предприятий Урала): автореф. дис. на соискание уч. степени канд. ист. наук: спец. 07.00.02 «Отечественная история». М., 2002. 24 с.; Ашмарина С.В. Социальное страхование в условиях новой экономической политики 20-х гг. XX века. *Рабочие в России: исторический опыт и современное положение*: материалы IV научно-практической конференции, 3-5 ноября 2003 г. Москва: Эдиториал, 2004. С. 200-202.
- ³¹ Латыпов М.М. Реформирование системы социального страхования как фактор государственной поддержки АПК. – Уфа: ГУП РБ Издательство

-
- «Белая Река», 2008. – 136 с.; Латыпов М.М. Социальное страхование в Башкортостане: история и современность. Уфа: Гамгиль, 2005. 400 с.
- ³² Мельничук О. А. Організаційна структура органів соціального страхування в Україні у 20-х рр. ХХ ст. *Інтелігенція і влада. Громадсько-політичний науковий збірник. Серія: Історія*. 2007. Вип. 9. С. 141-152.; Мельничук О.А. Діяльність органів соціального страхування в Україні у 20 – 30-х рр. ХХ ст.: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора іст. наук: спец. 07.00.01 «Історія України». К., 2010. 39 с.; Мельничук О.А. Критика наукових поглядів теоретиків радянського соцстраху в умовах взяття курсу на модернізацію промисловості. *Наукові записки ВДПУ імені Михайла Коцюбинського. Серія: Історія*. Вип. 21. Вінниця, 2013. С. 199-201.; Мельничук О.А. Розвиток науки радянського соціального страхування у 20-х рр. ХХ ст. / Збірник наукових праць. Серія «Історія та географія» / Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди. Харків: Майдан, 2012. Вип.45. С.91-94.; Мельничук О.А. Соціальне страхування в радянській Україні (20 – 30-ті рр. ХХ ст.). Вінниця: «Едельвейс і К», 2009. 372 с.
- ³³ Мовчан О.М. Повсякденне життя робітників УСРР. 1920-ті рр. К.: Інститут історії України НАН України, 2011. 312 с.; Мовчан О.М. Соціальне страхування робітників УСРР в добу нової економічної політики (1921 – 1928 рр.). *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету ім. В. Гнатюка. Серія: Історія*. 2009. Вип.2. С. 105-116.
- ³⁴ Морозов А.В. Социальное страхование в России: Исторический опыт 1903-1933 гг. *Социальная политика и социология*. 2006. №2. С. 88 – 102.; Морозов А.В. Социальное страхование в СССР в 20-30-е гг. XX века: Достижения и провалы. *Церковь, государство и общество в истории России XX века: Материалы V международной конференции*, Иваново, 8-9 декабря 2005 г. (к 10-летию духовного образования в Иваново-Вознесенской и Кинешемской епархии). Иваново, 2005. С. 180-183.; Морозов А.В., Телишев В.Ф., Красильников С.Н. Медико-социальное страхование в Казанской губернии: исторический опыт начала XX века / Под ред. А.В. Морозова. Казань: Изд-во Казанского университета, 2004. 500 с.; Морозов А.В. Социальная политика и социальное страхование: история и современность. *Социальная политика и социология*. 2005. №3. С. 132-146;
- ³⁵ Бурдыгина Е.А. Развитие социального страхования в России в период трансформации социально-экономической системы (на материалах Оренбургской области): автореф. дис. на соискание уч. степени канд. эконом. наук: спец. 08.00.01 – Экономическая теория. Самара, 2007. 23 с.0

-
- ³⁶ Косарев Ю.А. Концептуальные модели государственного социального страхования как форма социальной защиты и национальной безопасности общества в пореформенный период: автореф. дис. на соискание уч. степени док. социолог. наук: спец. 22.00.04 – Социальная структура, социальные институты и процессы. М., 1999. 34 с.
- ³⁷ Роик В.Д. Социальное страхование в меняющемся мире: каким будет выбор России? СПб.: Питер, 2014. 352 с.; Роик В.Д. Социальное страхование: история, проблемы, пути совершенствования. М., 1994. 125 с.; Роик В.Д. Экономика, финансы и право социального страхования: институты и страховые механизмы. М.: Альпина Паблишер, 2013. 257 с.
- ³⁸ Яметов В.М. Система социального страхования как социальный институт: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. социолог. наук: спец. 22.00.04 – Социальная структура, социальные институты и процессы. СПб., 2005. 24 с.
- ³⁹ Развитие социального страхования в России. Роль фонда социального страхования в социальной защите граждан. М. «Визави», 2001. 321 с.
- ⁴⁰ Испытано временем: 100 лет обязательному социальному страхованию в России (1912-2012) / Под научной редакцией А.В. Морозова. Казань: Изд-во КНИТУ, 2012. 216 с.
- ⁴¹ Якубовский В.Н. Деятельность профсоюзов Беларуси по организации социального страхования трудящихся в годы индустриализации (1926 – 1941 гг.). *Труды Минского института управления: научный журнал*. 2008. №2. С. 155
- ⁴² Протокол, постановления, информация и переписка ВЦСПС, республиканских и губернских советов профессиональных союзов по вопросам социального страхования и обеспечения (1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 10. Д. 393. Л. 46
- ⁴³ Протоколы, постановления, директивные письма и докладные записки ВЦСПС о социальном страховании. Выводы бригады ВЦСПС по обследованию органов социального страхования (1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 14. Д. 431. Л. 2-2 об.
- ⁴⁴ Стенограммы и протоколы совещаний при ВЦСПС о работе по социальному страхованию (март – декабрь 1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 17. Д. 346. Л. 16 об.-17; Протоколы, постановления, инструкции и докладные записки ВЦСПС по финансовым вопросам социального страхования (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 17. Д. 356. Л. 96

-
- ⁴⁵ Положение о Цусстрахе, штатное расписание, служебные записки, мандаты и удостоверения сотрудников Цусстраха (14 сентября – 28 декабря 1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 273. Л. 2-3 об.
- ⁴⁶ Из истории социального страхования в России. *Вестник государственного социального страхования*. 2010. №9. С. 76
- ⁴⁷ Борисов Й. Що дає соцстрах робітникові. Харків: Український робітник, 1935. С. 16
- ⁴⁸ Гладнев И. Из воспоминаний о «Вопросах Страхования». *Вопросы страхования*. 1923. №46. С. 22
- ⁴⁹ Трефилов И.М. Страховик. Справочник по вопросам социального страхования и медицинской помощи застрахованным / И.М. Трефилов. Изд. 2-е. М.: Вопросы труда, 1927. С. 8
- ⁵⁰ Юбилей «Вопросов Страхования». *Вопросы страхования*. 1923. №47. С. 40
- ⁵¹ ВЦСПС – «Вопросам Страхования». *Вопросы страхования*. 1933. №11. С. 1

Розділ I

Становлення і розвиток системи державного соціального страхування в СРСР (1922 – 1933 рр.)

1. Структура та функції центральних органів соціального страхування

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 формування своєї рідної, що не мала аналогів у світі, моделі соціального страхування значно прискорилося. Ясна річ, що у тодішніх 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.

Ефективне впровадження соціального страхування в умовах нової економічної політики потребувало перегляду попереднього досвіду у цій сфері, а також відмови від існуючої системи соціального забезпечення, яка не відповідала поставленим запитам. Передусім, необхідно було створити законодавчу базу, яка стала б основою для майбутніх реформ. Наступним кроком була організація централізованого апарату управління, який водночас зміг би налагодити роботу на місцях. Не менш важливим фактором залишалося кадрове питання. І, нарешті, практичне втілення в життя запропонованих соціальних гарантій. Однак дотримання принципу поступовості під час реалізації усіх перерахованих умов не було прерогативою правлячої верхівки. Більшовики, прийшовши до влади, відмовилися від еволюційного шляху розвитку. В основі їх соціальної політики був дещо інший принцип – невиправдане форсування важливих заходів у сфері соціального страхування.

Відродження соціального страхування вимагало вирішення низки першочергових фундаментальних питань, від яких залежав подальший хід розвитку цього інституту. Насамперед, 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 в середовищі партійних функціонерів настрої досить яскраво відображені в одній із доповідей на засіданні пленуму V-го Всеросійського з'їзду профспілок (вересень 1922 р.). У ній зазначалося, що «соціальне страхування є плоттю 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 дрібнобуржуазним елементам примазатися, укріпитися і вести свою боротьбу»¹. Основне завдання профспілок полягало в правильній оцінці сили цього руху і його вдалого використання для посилення свого впливу на маси. Практична участь профспілкових організацій у соціальному страхуванні передбачала спільну розробку з відповідними держорганами питань, які вимагали законодавчої санкції, безперервне сприяння зміцненню страхових органів, участь через своїх представників у 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 конференціях².

Організаційне керівництво страхуванням і його технічна реалізація покладалися на органи соцзабезу як на основний державний апарат, який здійснював соціальне забезпечення, причому певні частини роботи, як то лікувальна допомога і боротьба з безробіттям, мали виконувати й інші відповідні органи радянської влади³. Таке рішення було далеко не одностайним. Питання відомчого підпорядкування органів соціального страхування в 1921 – 1922 рр. набуло дискусійного характеру і неодноразово викликало жваве обговорення на засіданнях фракції РКП(б). Незважаючи на всі зусилля

Б. Файнгольда, який наполягав на необхідності передачі справи соціального страхування Народному комісаріату праці (НКП), перевагу отримав М. Мілютін і його переконання щодо кращої підготовленості Народного комісаріату соціального забезпечення (НКЗ) до якомога швидшого практичного запровадження соцстраху⁴.

Однак у підсумку соціальне страхування в Радянському Союзі, на підставі Постанови ВЦВК та РНК РСФРР від 21 грудня 1922 р. «Про передачу соціального страхування з Наркомсоцзабезу в Наркомпраці», з 1923 р. все ж таки здійснювалося Народним комісаріатом праці через Центральне управління соціального страхування (Цусстрах), а з 1925 р., на підставі «Положення про Союзну раду соціального страхування при НКП СРСР», затвердженого Постановою ЦВК та РНК СРСР від 6 лютого 1925 р., ще й через Союзну раду соціального страхування (СРСС). У досліджуваній нами період відомче підпорядкування страхових органів в інших країнах було достатньо варіативним, але, у більшості випадків, зв'язок з органами праці простежувався. Наприклад, у Болгарії – управління страхуванням цілком зосереджувалося в міністерстві торгівлі, промисловості та праці⁵, в Німеччині – у міністерстві праці⁶, в Латвії страхування держслужбовців здійснювалося через міністерство праці, службовців та працівників місцевих самоуправлень і приватних підприємств – через два спеціально організованих центральних страхових товариства⁷; проте у Японії контролюючим органом було центральне страхове управління і міністр внутрішніх справ⁸.

Центральне управління соціального страхування при Народному комісаріаті соціального забезпечення було створено ще у грудні 1921 р. Начальник Цусстраху призначався Народним комісаром соціального забезпечення за згодою з ВЦРПС. У складі Управління функціонували такі відділи: секретаріат, фондний (підвідділ кошторисно-фондовий, бухгалтерія), організаційний (контрольно-інструкторський і підвідділ організації внесків), статистики і транспортна страхова секція на чолі

з уповноваженим, призначення якого затверджував нарком соціального забезпечення⁹.

Уповноважений транспортної страхової секції, на підставі чинних тогочасних законоположень й інструкцій, мав право видавати від імені Народного комісаріату шляхів сполучення, Наркомпраці та Центрального комітету всеросійської об'єднаної професійної спілки працівників залізничного і водного транспорту (Цектрану) окремі накази та розпорядження з питань соціального страхування, виконання яких було обов'язковим для всіх місцевих органів. Встановлення штатів транспортної секції належало до компетенції Наркомсоцзабезу¹⁰.

Цусстраху надавалася самостійність у проведенні управління справою соціального страхування з таких питань: призначення уповноважених з соцстраху в окремі райони (до губернії включно); організація місцевих страхових органів; визначення розмірів страхових внесків і норм страхового забезпечення; порядок формування, зберігання і використання страхових фондів; розподіл засобів Всеросійського запасного страхового фонду в межах затвердженого НКСЗ кошторису¹¹.

До повноважень Цусстраху також належали: видання, з наступним затвердженням Народним комісаріатом соціального забезпечення, циркулярних вказівок, інструкцій, розпоряджень місцевим органам соцстраху; встановлення, на основі погодження з НКСЗ, Народним комісаріатом фінансів (НКФ) і Всеросійською центральною радою професійних спілок (ВЦРПС), порядку стягнення внесків на соціальне страхування¹².

Для розгляду питань організаційного характеру рішенням Президії ВЦРПС була створена спеціальна Комісія під керівництвом М. Мілютіна. Вона працювала з 23 по 29 січня 1922 р. і виробила ряд принципів, які лягли в основу організаційних форм соціального страхування. Така попередня робота з визначення основних напрямів для подальшої організації страхування була завершена в лютому. З того часу розпочалося створення страхових органів на місцях і визначення їх повноважень та функцій¹³.

На липень-вересень 1922 р. були встановлені тимчасові штати Цусстраху у кількості 19 осіб. До кінця року чисельність кілька разів змінювалася і становила від 46 до 60 осіб¹⁴. Штатна відомість на 1929/1930 р. свідчить про збільшення кількості співробітників Цусстраху до 98 осіб, але у 1932 р. вона знову зменшилася до 92¹⁵.

Відповідно до постанови РНК РСФРР від 6 червня 1922 р. «Про переведення Центрального управління соціального страхування НКСЗ на самооплатність», Цусстрах з усіма своїми місцевими органами, за винятком контрольно-інспекційного апарату, підлягав зняттю з усіх видів державного забезпечення і переведенню на самооплатність. Фінансування Цусстраху з того часу здійснювалося за рахунок страхових внесків, які сплачували роботодавці¹⁶.

У Постанові ВЦВК та РНК РСФРР від 21 грудня 1922 р. «Про передачу соціального страхування з Наркомсоцзабезу в Наркомпраці» зазначалося, що справа соціального страхування найманих працівників, майно і фонди Цусстраху та його місцевих органів до 1 лютого 1923 р. мали перейти у відання Народного комісаріату праці¹⁷. Після утворення СРСР йому було надано статус союзного Комісаріату і Центральне управління соціального страхування ввійшло до складу НКП СРСР. 1 лютого 1923 р. начальником Цусстраху було призначено Л. Немченка*. Тогоріч у списках відповідальних працівників

* Лев Павлович Немченко працював на посаді начальника Цусстраху протягом 6 років. Відповідно до даних анкетного листа №97 організаційного відділу ВЦВК по Всеросійському обліку кваліфікованих радянських працівників РСФРР, народився він 16 червня 1890 р. у м. Генічеськ, Таврійської губернії в сім'ї службовця. За національністю був євреєм. Навчався у Сімферопольському реальному училищі, іспити склав екстерном у 1910 р. У 1907 – 1908 рр. близько року жив у Швейцарії та Німеччині. В графі «Партійність» зазначалося: з 1905 по 1919 р. – меншовик, з січня 1920 р. – член РКП(б). Протягом 8 місяців (1917 – 1918 рр.) був заступником голови Харківського губвиконкому, 3 місяці (1919 р.) – член президії Сімферопольського виконкому, 9 місяців (1922 – 1923 рр.) – член ВЦВК. Що стосувалося роботи в установах по лінії ВЦРПС і відомствах НКП та НКСЗ: 1918 – 1919 рр. – секретар Кримської ради професійних спілок, 1919 – 1920 рр. (4 міс.) – член президії Союзу радянських службовців Харківської губернії,

значилися такі прізвища: Н. Биховський, М. Борисов, А. Вайнштейн, К. Гайдо, Р. Гіндіна, В. Гутцайт, А. Вишневецький, М. Жмудський, Б. Мілютін, І. Сегалович, С. Смірнов, В. Фейгель, В. Шер¹⁸. Усі ці люди належали до когорти організаторів і провідників радянського соцстраху.

На засіданні відповідальних працівників 1 листопада 1923 р. Л. Немченко поставив на розгляд питання про необхідність реорганізації апарату Цусстраху, створивши для цього спеціальну Комісію, яка, спільно із завідуючими, мала окреслити перелік завдань відповідного відділу і способи їх виконання, визначити склад співробітників, скликати спільну нараду для створення загального проекту реорганізації¹⁹. У 1924 р. відбулися кадрові ротації. З 1 лютого головою санаторно-курортної комісії було призначено М. Михайлова, 20 березня посаду старшого бухгалтера центральної бухгалтерії обійняв Л. Зенков, 1 червня завідуючим канцелярією став М. Харитонов, 1 серпня адміністративно-організаційний відділ очолив Б. Файнгольд²⁰.

Апарат Цусстраху також безпосередньо управляв справами соціального страхування в РСФРР, оскільки Головсоцстраху НКП РСФРР фактично не існувало до кінця 1925 р.²¹. Лише в 1926 р. Головсоцстрах РСФРР було остаточно виокремлено з апарату Цусстраху і передано до складу НКП РСФРР. Однак 29 липня 1933 р., відповідно до розпорядження начальника Цусстраху В. Котова, «зادля правильної розстановки сил центральних апаратів Всероссоцстраху і Цусстраху в період реорганізації і з метою забезпечення перебудови соцстраху» передбачалося до 1 серпня 1933 р. провести злиття з апаратом Цусстраху таких функціональних складових апарату республіканської каси соціального страхування РСФРР: бюджетно-планових, фінансово-облікових (бухгалтерії), організаційно-

1920 – 1921 рр. (4 міс.) – голова Кримської ради професійних спілок, 1921 – 1922 рр. (10 міс.) – секретар Південного бюро ВЦРПС, 1922 – 1923 рр. – уповноважений НКП при РНК УСРР і член президії Південного бюро ВЦРПС, з червня 1923 р. – член колегії Народного комісаріату праці. На час призначення начальником Центрального управління соціального страхування був одружений і мав двох дітей.

масових і статистичних²².

Детальніше структура та функції Цусстраху та його відділів були прописані в Положенні, затвердженому НКП СРСР у 1926 р. Роботу над складанням і редагуванням Положення доручили досвідченим і компетентним працівникам, розподіливши її таким чином: В. Кузятін* – опрацювання вступу і загальне редагування, В. Гутцайт* – фондова частина,

* Короткі біографічні відомості про Віталія Давидовича Кузятіна знаходимо в некролозі надрукованому на сторінках журналу «Вопросы страхования» за 1929 р. Народився він у м. Батумі 11 червня 1891 р. Після закінчення Батумської гімназії вступив на юридичний факультет Гейдельберзького університету, а в 1915 р. склав контрольний іспит у Харківському університеті. Здобувши вищу освіту, п'ять років працював на різноманітних відповідальних посадах. Повною мірою присвятив себе соцстраху з 1918 р. З 1923 р. і до останніх днів життя (23 січня 1929 р.) працював в Цусстрасі СРСР. Віталій Давидович був постійним співробітником журналу «Вопросы страхования». Саме йому належала ініціатива видання картотеки, постановки «юридичних консультацій» та багато іншого. Напередодні смерті В. Кузятін обіймав посади відповідального секретаря Союзної страхової ради і заступника завідувача організаційного відділу Цусстраху. У середовищі страхових працівників його знали як автора друкованих праць з питань соцстраху, як лектора страхових курсів і, зрештою, як одного з авторитетних теоретиків і практиків соціального страхування.

* Володимир Ісидорович Гутцайт був одним з провідних спеціалістів у сфері соціального страхування в період його становлення в радянській державі. Його особова справа зберігається у фонді Народного комісаріату праці СРСР. Народився він 12 серпня 1883 р. у м. Мінськ. За національністю – єврей, за соціальним походженням – службовець, безпартійний, з 1918 р. був членом профспілки радянських юридичних службовців, за професією – юрист-страховик. У 1912 р. отримав диплом першого ступеня про закінчення юридичного факультету Томського університету, захистив кандидатську дисертацію з теми «Страхування працівників у Росії та на Заході», займався дослідженням методу побудови страхового тарифу. З 1913 р. до грудня 1914 р. був завідувачем Управління московських центральних загальних лікарняних кас. За цей період провів усю необхідну роботу для їх організації: розробив форми діловодства і рахівництва, інструкції про порядок стягнення внесків і виплати допомог, а також сформував при касах статистичний відділ. У 1915 р. працював юрисконсультантом, завідувачем відділу, у 1922 р. – був діловодом в юридичному відділі Державного гальмівного заводу, цього ж року перейшов на роботу в Центральне управ-

Б. Файнгольд – вирішення решти питань²³.

Структура Цусстраху обумовлювалася низкою факторів, одним із яких було існуюче в СРСР єдине управління всіма видами страхування, у той час, як у більшості європейських держав кожна галузь страхування мала відособлене управління і власні страхові органи. Однак у 1920-х роках, за радянським зразком, шляхом створення єдиного центрального органу для управління всією системою соцстраху пішли й законодавці Чехословаччини, Румунії та Югославії. Така необхідність була викликана потребою об'єднання в єдиному політико-правовому полі територій, які в силу певних історичних обставин, в минулому перебували у складі інших державних утворень. У Чехословаччині, на основі закону від 9 жовтня 1924 р., для керівництва соцстрахом було створено Центральне управління соціального страхування у Празі. Воно складалося з двох відділів – для робітників і для «самостійних господарів». Очолював управління голова, якого призначав президент республіки²⁴. В Югославії (в Загребі) функціонувало Центральне управління соціального страхування, а в Румунії (в Бухаресті) – Центральна страхова каса²⁵.

До складу Центрального управління соціального страхування НКП СРСР входили: організаційний, фондівий, загальний, санаторно-курортний та відділ статистики, консультаційне бюро, а також Центральна транспортна страхова секція (ЦТСС) (див. Додаток А)²⁶.

Начальник Цусстраху координував і контролював діяльність усіх структурних частин, проводив свою роботу за

ління соціального страхування при НКСЗ, а 17 січня 1923 р. його було зараховано в Цусстрах НКП СРСР на посаду завідувача фондівим відділом. 20 травня 1926 р. В. Гутцайта було переведено на посаду завідувача бюджетно-плановим підвідділом, а з 1 травня 1928 р. – на посаду консультанта. Володимир Ісидорович був людиною освіченою, компетентною у фінансових питаннях соцстраху, з необхідним досвідом і стажем роботи. Однак на хвилі зміни політичних та економічних настроїв другої половини 1920-х років, зникла потреба в спеціалістах такого рівня. Поступово його було усунуто від активної участі в справі будівництва радянського соцстраху.

погодженням з ВЦРПС і відповідав за її виконання перед НКП СРСР. До його компетенції належали: попереднє затвердження загальносоюзного бюджету соціального страхування, регулювання страхових фондів і надання їх на затвердження Союзної ради соціального страхування (СРСС); розпорядження засобами Всесоюзного фонду соцстраху; загальне керівництво оперативною і господарською діяльністю Управління як самостійної юридичної особи; підписання чеків і договорів від імені Цусстраху та передоручення цього права іншим особам²⁷.

Організаційний відділ складався з трьох частин: інструкторсько-інформаційної, медичної та курсів із соціального страхування. До переліку його завдань належали: розробка проєктів, постанов, інструкцій, циркулярів з питань загально-організаційного характеру; перевірка доповідей Головоцстрахів і нагляд за виконанням директив СРСС; обстеження і ревізія роботи Головоцстрахів; складання оглядів про стан соцстраху в окремих республіках; керівництво роботою з питань страхового просвітництва; організація і управління справами курсів соціального страхування. Для встановлення чіткої системи керівництва і покращення роботи оргвідділу в 1929 р. його було структуровано таким чином, щоб кожна зі складових вирішувала такі питання: організація обслуговування; правові аспекти; прийом скарг і відвідувачів, розгляд справ у порядку нагляду; контроль за виконанням і поточна переписка. На цей час штат оргвідділу нараховував 18 осіб, функції яких також були уточнені. Насамперед, конкретизувалася сфера діяльності заввідділом. Він здійснював представництво в законодавчих органах і управління роботою відділу, забезпечував зв'язок з профспілками і громадськістю, займався організацією роботи в галузі раціоналізації апарату і обслуговування застрахованих. Крім того, у двотижневий термін були переглянуті всі зведення Правил в такому розрізі, щоб децентралізувати роботу Цусстраху і Головоцстрахів²⁸.

Фондовий відділ розробляв тарифні ставки, управляв Всесоюзним фондом соціального страхування, встановлював

порядок стягнення страхових внесків, а також складав загальносоюзний бюджет соцстраху. До його складу входили бюджетно-фінансовий та оперативний підрозділи.

На загальний відділ покладалися наступні завдання: господарське обслуговування Цусстраху, СРСС, нарад та з'їздів; перегляд і відправка кореспонденції; діловодство і канцелярія, кадрові питання. Їх вирішували співробітники канцелярії, адміністративно-господарського та відділу особового складу.

Не менш важливі функції необхідно було виконувати статистичному відділу: безпосереднє керівництво статистичною роботою Головоцстрахів і транспортних кас, розробка єдиних форм статистичної звітності, постачання статистичними даними для розрахунків, що проводив фінансовий відділ. Враховуючи необхідність передбачення страхових ризиків, статистика відігравала одну з провідних ролей у справі розвитку соціального страхування²⁹.

Загальне управління санаторіями Цусстраху здійснював санаторно-курортний відділ, який складався з 5-ти частин: загальної, господарської, технічної, медичної та інспекційної. Також функціонувала постійно діюча Комісія у складі голови (він же завідуючий відділом), відповідального секретаря і семи членів: завідуючий господарською частиною, інспектор, інженер-консультант, лікар-консультант і по одному представнику від організаційного, фондового відділів та ЦТСС. До переліку його основних завдань входили: адміністрування, фінансування, постачання, будівництво санаторіїв; розподіл місць і засобів на утримання будинків відпочинку і санаторіїв³⁰.

В обов'язки Консультаційного бюро входили: розробка проектів законодавчих актів і відомчих розпоряджень, редагування всіх постанов НКП СРСР і СРСС, кодифікація діючого законодавства з питань соціального страхування³¹.

Центральна транспортна страхова секція, будучи відділом Цусстраху, звітувала і несла відповідальність за свою роботу також перед ЦК залізничних доріг та ЦК водників. Очолювала ЦТСС колегія з 3-х осіб: представників ЦК залізничних доріг, ЦК водників і начальника, призначеного за згодою попередньо

зазначених установ. Склад колегії затверджувався начальником Цусстраху. Складання оглядів і звітів про стан соціального страхування на транспорті, інструктаж та інспектування транспортних страхових органів – були одними з провідних завдань ЦТСС³². Усі справи, пов'язані із заборгованістю, дотаціями, кошторисами і звітністю надходили в транспортну секцію після їх попереднього розгляду фондовим відділом³³.

Історично поява у складі єдиного Центрального управління соціального страхування подібного утворення була спричинена необхідністю належного обслуговування працівників транспортної сфери, яке ускладнювалося у зв'язку з лінійною побудовою її органів. Однак у 1928 р. пленум ЦК залізничників, на основі доповіді Цусстраху, прийняв постанову про ліквідацію Центральної транспортної страхової секції. Таке рішення обґрунтовувалося стабілізацією страхової практики, достатньою розгалуженістю мережі органів соцстраху, що дозволяло без будь-яких труднощів усі функції ЦТСС передати у відповідні відділи Цусстраху³⁴. Це давало змогу уникнути паралелізму, дублювання і протиріч в роботі структурних підрозділів Центрального управління соціального страхування.

Незважаючи на всі спроби з впорядкування роботи Цусстраху, труднощів залишалося чимало. В доповідній записці завідуючого адміністративно-організаційним відділом Б. Файнгольда від 15 березня 1926 р. зазначалося, що зв'язок між відділами незадовільний, відсутній належний контроль за виконанням завдань. Проте найбільше ускладнень виникало через відсутність свідчень систематичної перевірки статистичних даних роботи місцевих страхових органів. Для їх усунення пропонувалося провести такі заходи: встановити обов'язкові щотижневі наради відповідальних працівників; зобов'язати статистичний відділ видавати і розсилати усім відповідальним працівникам щомісячний статистичний бюлетень; на поточних нарадах з представниками відомств чи установ в начальника Цусстраху мали бути присутні завідуючі відповідними відділами; внесення змін в структуру Цусстраху

чи в положення про його роботу обговорювати на нараді відповідальних працівників; раз на місяць видавати інформаційний бюлетень³⁵.

У реконструктивний період відбулася зміна завдань радянського соцстраху. Акценти змістилися на виробничі функції. Всі заходи спрямовувалися на підвищення продуктивності праці, зміцнення індустріальної бази, забезпечення робітників провідних галузей промисловості. Це вимагало ревізії теоретичних положень соцстраху, реорганізації страхових органів і перегляду їх кадрового складу, який розпочали з Центрального управління соціального страхування.

9 березня 1929 р. на засіданні Колегії НКП СРСР на посаді начальника Цусстраху було затверджено В. Котова*. Зміна керівництва обґрунтовувалася необхідністю виконання нових завдань, висунутих перед органами соціального страхування.

Для визначення ефективних шляхів реформування соцстраху в умовах курсу на модернізацію промисловості потрібно було також посилити партійний і робітничий склад апарату НКП СРСР, а відповідно й Цусстраху. У зв'язку з цим 15 червня 1929 р. розпочала роботу Комісія з чистки радянського

* Василь Афанасійович Котов народився 1885 р. У віці 13 років його віддали на навчання до ковальсько-слюсарської майстерні. У 1913 р., працюючи в механічному відділі на фабриці Абрикосова, був обраний уповноваженим в лікарняну касу, а згодом і в правління каси, де й залишався до 1915 р. З першого листопада 1918 р. працював в Сокольницькому райкомі ВКП(б) членом військової комісії і організатором загону особливого призначення, а з травня 1919 р. по січень 1925 р. – секретарем. У 1919 р. під час наступу Юденича його мобілізували на фронт. 29 січня 1926 р. В. Котова обрали секретарем Московського комітету ВКП(б). На цій посаді він залишався до кінця 1928 р. Василь Афанасійович був членом ЦК ВКП(б) з XIV партз'їзду і членом ЦВК з III з'їзду Рад. У 1929-1933 рр. був членом Колегії Народного комісаріату праці СРСР, у 1933 – 1935 рр. – завідувачем бюро соціального страхування ВЦРПС, з 1935 р. – управляючим будівельним трестом «Держзвіддільбуд» Наркомату комунального господарства РСФФР. 19 вересня 1936 р. його арештували, 25 травня 1937 р. вироком Військової Колегії Верховного суду СРСР засудили до смертної кари і розстріляли. Реабілітували В. Котова у 1958 р. у зв'язку з відсутністю в його діях складу злочину.

апарату. До її складу входили: А. Лібах, Л. Веанес, робітники з виробництва (В. Меллер, А. Орлов, М. Назаров, О. Рогов, З. Чубікіна)³⁶. На цей час апарат НКП СРСР нараховував 392 співробітники, з яких 93 – в Цусстрасі. За соціальним походженням переважали службовці, за партійною приналежністю – безпартійні. У висновках роботи Комісії зазначалося, що 33 % співробітників Цусстраху працювали в дореволюційному державному апараті. Крім того, були чітко окреслені основні недоліки в роботі центральних органів соціального страхування: завантаженість інструкторів дрібною перепискою; недостатня кількість обстежень роботи місцевих органів або їх незавершеність; надмірна централізація, що простежувалася з фактів обговорення Союзною радою соціального страхування дрібних питань, які могли бути вирішені на республіканському рівні. Не залишився без належної уваги й той факт, що детально прописане по кожному відділу Положення про Цусстрах, робота над яким тривала з 11 по 25 травня 1926 р. на нарадах відповідальних працівників, у результаті опинилося в архіві. Зі слів завідувача загальною канцелярією М. Харитонова й начальника Цусстраху В. Котова, вони його не бачили, а відповідно й не були ознайомлені. Член Комісії А. Лібах діяльність статистичного відділу охарактеризував так: «Статистика Цусстраху існує для статистики». Також вказувалося на громіздкість і нечіткість всього страхового законодавства. У підсумку зазначалося, що існуюча структура Цусстраху не відповідає покладеним на неї завданням³⁷.

Аналізуючи склад відповідальних працівників апарату Цусстраху (загалом 40 осіб) станом на 22 листопада 1930 р., відзначимо, що, порівняно з попереднім роком, зросла кількість членів ВКП(б) і зменшилася частка безпартійних: 26 і 14 осіб відповідно. Решта показників залишилися доволі сталими³⁸. Швидко оновити кадровий склад центрального органу соціального страхування, у відповідності до всіх поставлених вимог, не вдалося. Однак, опираючись на матеріали обласних архівів колишніх союзних республік, можна припустити, що

на рівні низових страхових органів в окремих випадках бажаних результатів було досягнуто. Дані за 1929/30 рр. про соціальний склад і партійну приналежність членів органів управління Пензенської міської районної страхової каси, обраних на міському з'їзді профспілок 10 серпня 1929 р., слугують тому підтвердженням (див. Табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Соціальний склад і партійна приналежність членів управління Пензенської міської районної страхової каси (1929/30 р.)³⁹

Показники	Всього	Робітники	Селяни	Службовці
Члени ВКП (б)				
Пленум	13	10	-	3
Президія	5	5	-	-
Ревкомісія	3	2	-	1
Кандидати				
Пленум	3	1	-	2
Президія	2	1	-	1
Ревкомісія	2	2	-	-
Всього:	28	21	-	7

Із 28 осіб в управлінні страхкаси: робітників було 75 %, службовців – 25 %; членів ВКП(б) – 75 %, кандидатів – 25 %. Таким чином, тенденції, визначені на найвищому державному рівні, в повній мірі простежувалися під час комплектування штату місцевих страхових органів.

Значні розміри фондів соціального страхування в умовах гострої нестачі фінансових надходжень для потреб індустріалізації країни привертала особливу увагу партійного керівництва, що слугувало каталізатором постійних змін в апараті управління соцстрахом. Враховуючи означені умови, на 1932 р. в структурі Цусстраху планувалися значні корективи. Першочергово вони стосувалися підзвітності окремих відділів, а також упровадження нових структур. Безпосередньо начальнику підпорядковувалися: управління соціально-профілактичними

зкладами, бюджетно-плановий сектор, територіальні республіканські каси (РСФРР, УСРР, БСРР, ЗСФРР, Узб. РСР, Тадж. РСР, Турк. РСР), секретаріат, центральні галузеві каси (металургії, вугільної промисловості, машинобудування, основної хімії, рудної промисловості, залізничного, а також водного транспорту). Начальнику були підзвітні три заступники, кожний з яких керував діяльністю певних відділів: наукової ради і соціально-побутового сектору; сектору обліку і звітності, фондового відділу; організаційно-інструкторської групи, груп раціоналізації, забезпечення, інформації (див. Додаток Б)⁴⁰.

У 1933 р. з'явився проект постанови комісії з розгляду структури і штатів управлінь НКП СРСР, зокрема, Цусстраху. Документом передбачався поділ апарату на 3 сектори: організаційно-інструкторський, бюджетно-фінансовий, медико-профілактичний і соціально-побутових установ. Кожен із секторів очолював заступник начальника Цусстраху. Пропонувалися скорочення працівників одних відділів і збільшення штату інших. Наприклад, чисельність співробітників секретаріату збільшувалася з 3-х до 5-ти осіб з метою створення групи інформації⁴¹.

До підпорядкування соцстраху профспілкам, організаційно-функціональна структура Цусстраху неодноразово змінювалася, що не завжди позитивно позначалося на його практичній діяльності. Однак найбільш ґрунтовного перегляду його функції зазнали лише один раз, у 1925 р., коли вирішення найважливіших фінансових питань перейшло до компетенції новоствореного міжвідомчого органу. 6 лютого 1925 р. постановою ЦВК СРСР було затверджене Положення про утворення при НКП СРСР Союзної ради соціального страхування (СРСС) для загального керівництва справою соціального страхування. З переліку її основних завдань, перерахованих в Положенні, були такі: розгляд і затвердження плану роботи і кошторису Цусстраху, ознайомлення з його аналітичними доповідями і річними звітами, встановлення форм фінансової та статистичної звітності і порядку зберігання грошових засобів

органів соціального страхування⁴². Таким чином, Союзна рада виконувала наглядову і контрольною функції, а також сприяла узгодженій діяльності страхових органів.

Аналогічні Ради формувалися також при наркоматах праці союзних республік⁴³. Положення про Раду соціального страхування при Наркомпраці РСФРР було затверджене постановою Раднаркомів СРСР та РСФРР від 21 серпня 1925 р.⁴⁴. До складу Союзної ради входили: один представник від Наркомату праці СРСР (голова ради), чотири – від ВЦРПС, два – від Вищої ради народного господарства (ВРНГ) СРСР, по одному від Народного комісаріату фінансів (НКФ) і Народного комісаріату шляхів сполучення (НКШС) СРСР, а також з правом дорадчого голосу – делегований за взаємною згодою представник Народного комісаріату охорони здоров'я всіх союзних і автономних республік. Засідання призначалися головою не рідше одного разу на місяць. На них могли бути запрошені представники зацікавлених відомств. СРСС 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 і утвердження Колегією НКП СРСР⁴⁵. Союзна рада жодною мірою не обмежувала самостійність Цусстраху в його практичній роботі і не звужувала права Наркомату праці.

У квітні 1927 р. Народний комісаріат торгівлі (НКТ) СРСР звернувся до РНК СРСР із проханням внести зміни до ст. 2 постанови ЦВК і РНК СРСР від 6 лютого 1925 р. – Положення про СРСС при НКП СРСР – включенням до складу СРСС представника НКТ СРСР з правом ухвального голосу⁴⁶. Це дало б змогу Наркомторгу, підвідомчим йому госпорганам і організаціям належним чином захищати власні інтереси в Союзній раді й інших центральних органах соціального страхування. Така необхідність виникла у зв'язку з тим, що у сфері впливу НКТ перебував увесь товаропровідний апарат СРСР (держторгівля, кооперація, акціонерні товариства) з низкою підсобних виробничих підприємств, на яких працювали мільйони робітників і службовців, а впливу на вирішення вагомих питань у сфері

соцстраху він не мав. Однак РНК СРСР прохання Народного комісаріату торгівлі не задовольнила.

Проте постановою ЦВК і РНК СРСР від 23 квітня 1930 р. до Положення про СРСС при НКП СРСР все ж таки було внесено зміни, але іншого характеру. Відповідно до них, представник Наркомздраву союзних і автономних республік отримував право ухвального голосу, а кількість представників від ВЦРПС зростала до 5 осіб, троє з них повинні були бути робітниками, безпосередньо зайнятими на виробництві⁴⁷.

Хоча СРСС почала функціонувати в 1925 р., перший проєкт постанови РНК РСФРР про створення Страхових рад з'явився ще в 1922 р. У ньому зазначалося, що з метою регулювання і правильного використання фондів соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, з надання медичної допомоги і допомог безробітним й інвалідам праці необхідно утворити при НКСЗ Центральну страхову раду. До її складу входили б по одному представнику від НКСЗ (голова), НКП, НКОЗ, чотири – від ВЦРПС. Усі кандидатури персонально затверджувалися РНК РСФРР. Основні завдання: розгляд і затвердження кошторисів використання фондів соціального страхування; перерозподіл призначень фондів як шляхом зменшення одного й збільшення іншого, так і внаслідок запозичень; спрямування діяльності місцевих органів; розробка страхового законодавства і внесення відповідних проєктів на розгляд РНК. Постанови Центральної страхової ради були обов'язкові для представлених у ній відомств, відмінити їх могла лише РНК. Центральна страхова рада також була наділена правом організації обласних, районних і губернських Страхових рад. Утримання технічного апарату усіх рад проходило по кошторису НКСЗ⁴⁸.

Таким чином, процес створення міжвідомчого органу, що мав перебрати на себе повноваження пов'язані з управлінням фінансовими потоками всередині системи соцстраху, було розпочато в одній з майбутніх союзних республік ще напередодні утворення СРСР, а завершено – уже в умовах існування нової централізованої держави. Означена обставина вплинула на

його значну тривалість у часі. Початковий проект було доповнено і розширено, а основну ідею трансформовано з урахуванням зміни відомчого підпорядкування справи соціального страхування.

Інформація щодо особового складу СРСС фрагментарна. Окремі прізвища знаходимо у виписці з протоколу засідання Раднаркому СРСР про зміну складу Союзної ради від 22 лютого 1927 р. Від виконання своїх обов'язків звільнялися представники: НКФ – І. Рейнгольд, ВРНГ СРСР – В. Манцев, А. Юлін, В. Ледер. Новими членами СРСС при НКП СРСР призначалися: від НКФ – Є. Казацький, від ВРНГ – І. Краваль і Я. Емдін; кандидатами в члени Ради: від НКФ – І. Геронімус, від ВРНГ – А. Юрісов і М. Островський⁴⁹.

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 кас⁵⁰.

У результаті реорганізації, в 1933 р., НКП СРСР був ліквідований, а його функції передані Всесоюзній центральній раді професійних спілок (ВЦРПС). Органи соціального страхування були повністю поглинуті профспілками, які від контролю перейшли до безпосереднього управління справою соцстраху.

Отже, у 1921 – 1933 рр. організаційно-управлінська структура радянської системи соціального страхування неодноразово змінювалася. Зазвичай причини таких реорганізацій були зумовлені політичними і соціально-економічними процесами в СРСР і, напрочуд рідко, – необхідністю суттєвого покращення роботи центральних органів соцстраху. На характер трансформації організаційно-управлінської структури також значною мірою вплинув відомчий перехід справи соціального страхування: спершу з Наркомсоцзабезу в Наркомпраці, а згодом – у ВЦРПС.

2. Кадрове забезпечення страхових органів

Ефективне функціонування системи соціального страхування залежить від багатьох факторів. Одним із таких є кадровий. Радянським страховим органам довелося розпочинати свою роботу з вельми обмеженою кількістю обізнаних і досвідчених співробітників. Підготовка нових кадрів для зміцнення діючого апарату стала одним із першочергових завдань загальносоюзного та республіканських органів управління соцстрахом. До переліку найважливіших питань належали: форми і методи підготовки, програма курсів, відбір слухачів, ідеологічне навантаження, організаційні аспекти та інше. З одного боку, потрібно було підвищити кваліфікацію наявних страхових працівників, а з іншого – забезпечити належну підготовку нових спеціалістів.

Насамперед, підвищення рівня загального розвитку, додаткових знань із теоретичних основ соціального страхування, ознайомлення зі спеціальними галузями власне страхової роботи (страховим діловодством, бухгалтерією, статистикою тощо) потребували особи, які обіймали керівні посади. Створення універсальних спеціалістів, обізнаних рівною мірою в усіх сферах страхової роботи, вимагало залучення значних фінансових ресурсів і тривалого очікування. На той момент і фінанси, і час були в дефіциті. Тому довелося спростити мету, що відкрило можливість використати дешевші та швидші способи для її досягнення. Викладені в якомога більш доступній формі знання, що могли стати міцним фундаментом для уже набутих, практичних навиків у страховій справі, дозволили б відповідальному працівнику свідомо, з розумінням ставитися до роботи технічних виконавців у різноманітних страхових галузях, управляти цією роботою і контролювати її. Оптимальним варіантом для досягнення цієї мети була організація спеціальних курсів, яка передбачала суворий підбір слухачів; об'єднання в одну групу осіб з однаковим, по можливості, рівнем підготовки. Залежно від попередніх двох факторів, а також враховуючи неможливість відсторонення на значний час від

роботи відповідальних керівників, визначалася і тривалість курсів (від 2-х до 4-х місяців)⁵¹.

Для вирішення проблеми підготовки нового покоління страхових працівників пропонувалося два способи: включення в програми різних навчальних закладів дисциплін, безпосередньо пов'язаних із соціальним страхуванням, і організація спеціальних страхових курсів. Перші спроби організації курсів із соціального страхування були зроблені на рівні республік. Колегія Уповноважених Наркомату праці при Раднаркомі УСРР постановила у червні 1923 р. організувати при Головоцстрасі курси для підготовки активних працівників із соціального страхування. Їх метою було за порівняно короткий термін (4 місяці) «отримати тямущих, добре обізнаних у своїй справі, працівників середнього масштабу, тобто секретарів страхових кас та інструкторів для губсоцстрахів»⁵². Від курсантів вимагався 2-річний суспільно-політичний і професійний стаж. Курси були розраховані на 30 осіб, забезпечення яких здійснювалося за рахунок Головоцстраху. Програма у вузько-страховій сфері включала опанування таких питань: теорія, історія і практика соціального страхування; місце соцстраху в загальній системі радянського і професійного будівництва; види, організація і фінансова система соціального страхування; діловодство, рахівництво і статистика; взаємовідносини соцстраху з іншими органами; лікувальна допомога застрахованим; лікарська експертиза і контроль. Заняття розподілялися на два окремих цикли: загальний і спеціальний. Це давало змогу у разі необхідності скоротити або розширити обсяг занять з одного циклу за рахунок іншого⁵³.

У РСФРР з ініціативи культвідділу Московської міської ради професійних спілок (ММРПС) та Губсоцстраху курси з соціального страхування і охорони праці для підготовки місцевих працівників почали функціонувати в 1923 р. Лекції проходили на базі музею праці ММРПС тричі на тиждень у вечірній час. Програма двомісячних курсів була розрахована на 70 годин. Загальна кількість слухачів перевищувала 140 осіб, але систематично відвідували і закінчили їх лише 50 осіб, з яких

співробітників страхових кас – 7⁵⁴. Звісно, що отриманий показник, який ледве сягнув 5 % від початкової кількості курсантів, порівняно з потребами в підготовці та перепідготовці страхових кадрів, був незначним, тому, з практичної точки зору, вказував на необхідність виявлення та усунення недоліків, що не дозволили досягти оптимального результату.

На початку 1924 р. московський губернський відділ охорони праці разом із Губсоцстрахом організували циклові лекції з питань охорони праці та соціального страхування для московських і губернських інспекторів праці, голів і секретарів страхових кас. Курси були розраховані на 80 осіб (50 міських і повітових інспекторів, 30 працівників страхкас). Заняття проходили двічі на тиждень (в суботу з 14 до 18 години дня, в неділю з 12 до 14 години) протягом 1,5 місяці із загальною кількістю лекційних годин до 50. Такий графік роботи дозволяв слухачам із повітів не відволікатися від поточних справ, приїжджаючи в Москву лише у вихідні дні. Лекторами були запрошені відповідальні працівники Цусстраху, ВЦРПС, Мосгубсоцстраху та інших державних структур, що мали безпосереднє відношення до предмету лекційних курсів, – М. Булаєв, Л. Гінзбург, С. Каплун, Б. Койранський, Т. Кудрявцев, І. Кузьмін-Ланін, А. Штейнберг та інші⁵⁵. Зміни в організації роботи курсів були спрямовані на покращення відвідуваності. Враховуючи попередній досвід, така необхідність існувала. На жаль, відомостей про результати підготовки нам виявити не вдалося.

На загальносоюзному рівні першу спробу організації курсів із соціального страхування з метою посилення роботи з підбору та підготовки страхових працівників у центрі і на місцях було зроблено Цусстрахом у 1924 р. На початковому етапі загальна тривалість курсів становила 6 місяців (пізніше термін навчання збільшили до 8 міс., а кількість курсантів з 50 – до 70 осіб). Керівництво їх роботою здійснював організаційний відділ і безпосередньо завідувач, кандидатуру якого затверджував начальник Цусстраху. Програма курсів включала опанування таких предметів: теоретичні основи соціального страхування, історія соцстраху в Росії (до непу), соціальне

страхування за кордоном, сучасна система соцстраху в СРСР, страхова статистика, діловодство страхових органів, страхове рахівництво і звітність, професійна гігієна, історія і сучасний стан робочого законодавства на Заході і в Росії та інше. Не менш важливою складовою був практичний курс, який дозволяв застосувати отримані теоретичні знання⁵⁶. У списку лекторів першого року роботи курсів значилися: В. Гутцайт, А. Вайнштейн, А. Вишневецький, Л. Зенков, В. Кузятін, Б. Мілютін – від Цусстраху; Л. Забелін, Я. Емдін – від ВРНГ; Л. Гінзбург і А. Штейнберг – від ВЦРПС і Мосгубсоцстраху відповідно⁵⁷. Зазначені прізвища були достатньо відомими у широких колах страхових працівників, оскільки їхні власники були активними дописувачами журналів та газет, а також авторами брошур та монографій з проблем соцстраху.

Незважаючи на те, що функціонування Центральних курсів загалом було прогресивним явищем, в процесі роботи виникало чимало труднощів, які впливали на їх ефективність. Підтвердження цьому можна знайти у поточних і підсумкових звітах, що систематично з'являлися на сторінках журналу «Вопросы страхования». Наприклад, програма курсів на 1924/1925 р. була розрахована на 600 годин. «Із запланованих на перших 3 місяці 400 годин, 120 було втрачено внаслідок неакуратності лекторів»⁵⁸. У другій половині навчального терміну, в результаті збігу низки несприятливих обставин, заняття взагалі проходили з перебоями. У зв'язку з тим, що лектори, у переважній більшості відповідальні працівники-страховики, виконували прямі обов'язки, вони часто пропускали лекції. Знайти спосіб, щоб уникнути цього небажаного явища не вдалося. Необхідно вказати на ще один факт, який став причиною вилучення з програми курсів таких предметів, як соціальне страхування на Заході і на транспорті. Лектори, які були завчасно призначені та погодилися прочитати зазначені курси, в потрібний момент не знайшли можливості виконати цю роботу⁵⁹. Все це призвело до певного скорочення програми, окремим предметом не отримали повноцінного завершеного висвітлення, що негативно позначилося на якості знань курсантів.

Крім того, найпоширеніший спосіб занять – лекційний, виявився мало ефективним. Семінарські заняття – практичний розбір конкретних ситуацій, залучення аудиторії до підготовки доповідей – використовувалися лише окремими лекторами і, як правило, з предметів, які мали другорядне значення. Під час викладу основних дисциплін цей шлях або взагалі не застосовувався, або лише незначною мірою. Результати такого підходу знайшли яскравий вияв під час випускних випробувань. Іспити були проведені з основних курсів: історія соціального страхування, фінансова система, організаційні питання, медична допомога застрахованим. Вони засвідчили, що багато курсантів недостатньо засвоїли предмети⁶⁰.

Не менш серйозним недоліком була незбалансованість теоретичної та практичної частин навчальних планів. Відкриваючи курси, Цусстрах мав на меті отримати спеціалістів-страховиків з ґрунтовною теоретичною і практичною підготовкою. В результаті, на думку курсантів, лектори більше уваги приділяли саме загальним питанням, зосереджуючись на теорії та законодавстві. Наприклад, «Я. Емдін багато розповідав про зразки і форми діловодства, але жодного слова не сказав про техніку діловодства страхових кас; Л. Зенков упродовж вивчення курсу (52 год.) говорив про векселі, банківський облік, подвійну італійську бухгалтерію і лише 4 години присвятив страховому рахівництву»⁶¹. Ясна річ, що на місцях потрібні були досвідчені практики, які б добре орієнтувалися в статистиці, бухгалтерії, діловодстві, фінансах та інших сферах страхової роботи.

Враховуючи кількісні обмеження, серед курсантів переважали особи, які обіймали керівні посади. Впродовж всього періоду існування центральних страхових курсів кількість слухачів – виборних працівників (голів, членів та секретарів комітетів страхових кас та ін.) невпинно зростала. В 1924/25 р. вона становила 54 % від загальної, в 1925/26 р. – 72 %; в 1926/27 р. – 75,6 %; в 1927/28 р. – 87,7 %; в 1928/29 р. – 96 %⁶². У зв'язку з цим, дані, подані нижче, досить показово відображають не лише якісний склад курсантів, а й характеризують очільників

низових страхових органів.

Як бачимо, пріоритетними показниками було соціальне походження (з постійною перевагою робітників) і партійна приналежність (члени та кандидати ВКП(б) і ВЛКСМ становили понад 90 %), що обумовлювалося статусом СРСР як держави «диктатури пролетаріату» з провідною роллю більшовицької партії.

Таблиця 1.2

Якісний склад курсантів центральних страхових курсів за період з 1924 по 1929 рік (у % від заг. к-сті)⁶³

Особовий склад	1924/2 5 р.	1925/2 6 р.	1926/2 7 р.	1927/2 8 р.	1928/2 9 р.
За соц. походженням:	60	65	60	72	64
– робітники					
– службовці і селяни	40	35	40	28	36
За парт. приналежністю:	89	82	84	87,8	92
– члени і кандидати ВКП(б)	2	6	13,8	4,1	1,4
– члени і кандидати ВЛКСМ					
– безпартійні	9	12	2,2	8,1	6,6
За рівнем грамотності:	82	65	60	91,9	-
– з нижчою освітою					
– з середньою освітою	18	35	40	8,1	-

Оскільки курси Цусстраху були спрямовані на підготовку відповідальних страхових працівників, термінового вирішення потребувало підвищення кваліфікації технічного персоналу страхкас, який, будучи безпосереднім учасником «виробничого» процесу, сам не завжди добре орієнтувався в різноманітних циркулярах та інструкціях⁶⁴. Результатом пошуку виходу з ситуації, що склалася, стало відкриття в Москві восени 1927 р. на базі вечірнього профуніверситету першого спеціального факультету соціального страхування з дворічним навчальним курсом⁶⁵.

У вимогах до вступників зазначалося таке: стаж роботи в сфері соціального страхування не менше 2-х років, знання ари-

фметики, основ політграмоти, вільне володіння технікою читання, письма, рахування і висловлення своїх думок. За результатами вступних випробувань із суспільствознавства та математики було зараховано 90 осіб, з яких через кілька місяців залишилося 70. За соціальним походженням студенти розподілялися таким чином: робітників – 31, службовців – 39; за партійною приналежністю: членів ВКП(б) – 20, безпартійних – 50; за статевою ознакою: чоловіків – 60, жінок – 10. Із загальної кількості студентів лише 45 осіб працювали у сфері соціального страхування. Середній вік студентів – 28 років⁶⁶. Порівнюючи з показниками за цей же період, які були взяті за основу у таблиці 2.2, зауважимо, що цифрові дані кардинально відмінні. Враховуючи цільову спрямованість на визначені категорії слухачів Центральних курсів і факультету соціального страхування, можемо припустити, що пересічні працівники страхових органів, у своїй більшості, не відповідали основним критеріям, за якими формувався керівний склад. Означена обставина слугує підтвердженням існування труднощів з належним кадровим забезпеченням радянських страхових органів у відповідності до інтересів правлячої партії.

Заняття на факультеті проходили в аудиторії Центрального музею охорони праці і соціального страхування у вечірній час тричі на тиждень. Навчальним планом передбачалося вивчення таких предметів: історія професійного руху в Росії, історія соціального страхування, теорія соцстраху, трудове законодавство, соцстрах за кордоном, коло застрахованих, страхування на випадок тимчасової втрати працездатності, інвалідності, безробіття, основи статистики, система держзабезпечення в СРСР, профспілки, соцстрах і страхове просвітництво, фінансова система соціального страхування, бюджет соцстраху, діловодство, рахівництво, медична допомога, експертиза і контроль, санаторно-курортне лікування і будинки відпочинку, профгігієна і охорона праці, страхова статистика⁶⁷. За умови дотримання усіх задекларованих вимог, запропонований перелік навчальних курсів дозволяв підготувати компете-

тного працівника страхових органів. Однак практична реалізація свідчила про інше.

Факультет соціального страхування був самостійною структурною частиною профуніверситету Московської міської ради професійних спілок, мав власний кошторис, який становив 8000 руб. за навчальний рік⁶⁸. Зважаючи на всі зусилля, спрямовані на організацію факультету, зазначимо, що ідея підготовки лише технічних працівників страхових кас Москви і повіту не була втілена у життя. Серед слухачів переважали страхові делегати, рівень підготовки яких не дозволяв належним чином засвоїти навчальну програму.

У реконструктивний період зміна соціально-економічних і політичних умов безпосередньо позначилася на ролі, відведеній соціальному страхуванню. Дискусії всередині партії щодо загальної економічної стратегії і вибору подальшого шляху розвитку, які тривали протягом 1920-х років, завершилися взяттям курсу на максимальне розгортання промисловості, особливо важкої індустрії, як основи економічної самостійності⁶⁹. На думку одного з англо-американських радянологів – Г. Рімлінгера, після згорання непу радянське керівництво максимально використало досягнення і можливості соціального страхування для зміцнення планової економіки. Перш за все це стосувалося регулювання рівня заробітної плати працівників окремих професій і галузей промисловості. Страхові допомоги використовувалися у якості заохочення для підвищення продуктивності праці⁷⁰. У зв'язку з цим розпочалося формування нового наукового фундаменту соцстраху, його теоретичні положення переглядалися на основі постулатів марксизму-ленінізму. Партійні ідеологи різко критикували погляди теоретиків радянського соцстраху, імена яких ще в 1924 р. значилися в списках лекторів Центральних курсів.

7 червня 1929 р. на нараді відповідальних працівників Цусстраху було вирішено, що головним завданням Центральних курсів соціального страхування має бути підготовка працівників за посадою «інструктор-організатор». При комплек-

туванні курсів потрібно було враховувати необхідність збільшення кількості жінок до 30 % складу, а також вжити заходів до посилення складу викладачів партійними функціонерами до початку навчального року⁷¹. Однак, такі заходи жодним чином не вирішували проблеми кадрів в умовах розгортання роботи зі страхового просвітництва. Страхова пропаганда вимагала страхових пропагандистів, а їх не було.

Для підготовки страховиків-пропагандистів у Москві і в округах Московської області Мосгубкомсоцстрах спільно з Московською міською радою професійних спілок у липні 1929 р. відкрив спеціальні двомісячні курси. На них зараховували робітників промислових підприємств, що мали необхідні знання з арифметики, російської мови та суспільно-політичних дисциплін. Підбір слухачів проводився відповідно до розверстки Мосгубкомсоцстраху. Загальна кількість курсантів була досить обмеженою. Їх чисельність не повинна була перевищувати 35 осіб⁷².

Навчальний план курсів складався з двох частин: для основної групи заняття проводилися вдень, для москвичів – 3 рази на тиждень у вечірній час. У програму денних занять входили такі предмети: політична економія і економічна політика, історія профруху та соцстрахування, інвалідність, безробіття, тимчасова непрацездатність, фінансова система, бюджет, медична допомога, охорона праці, організаційна система, російська мова, математика, економічна географія. Вечірні години для обох груп були присвячені питанням методики страхової просвіти і п'ятирічки з праці та соцстраху⁷³. Навчальні дисципліни були підібрані таким чином, щоб у підсумку слухачі курсів були ознайомлені не лише з економічною та соціальною доцільністю радянського соцстраху, а й могли пропагувати його переваги в робітничому середовищі.

З початку 1930-х років соціальне страхування почало поступово переходити під контроль професійних спілок. В одній зі своїх праць Г. Рімлінгер дійшов висновку, що такий стан речей дозволяв одночасно вирішити кілька важливих завдань. У зв'язку з тим, що профспілки втратили можливість захищати

інтереси працівників, особливо в питаннях регулювання заробітної плати та умов праці, активне залучення у сферу соціального страхування сприяло підвищенню їх авторитету в суспільстві. З іншого боку, передача управління засобами соцстраху профспілкам була більш природною, ніж державним органам⁷⁴. Одним із перших проявів означеної тенденції стало посилення впливу профспілок на підготовку страхових кадрів. У 1930 р. замість Центральних курсів у системі Вищої школи профруху, згідно з директивою ВЦРПС, було організовано факультет соціального страхування (з 1931 навчального року – факультет праці та соціального страхування) з 2-річним терміном навчання. Одночасно на лекторському факультеті ВШПР була створена група для підготовки викладачів із питань праці та соцстраху. Загальна кількість студентів збільшилася до 150 осіб⁷⁵. Також були переглянуті програми зі спеціальних предметів соцстраху, склад викладачів. Головне місце відводилося вивченню марксистсько-ленінської теорії: історії партії, ленінізму, історичного матеріалізму, політичної економії і тому подібного. Все це проходило під безпосереднім керівництвом ВЦРПС. Комплектування факультету соцстраху та лекторської групи здійснювалося за спеціальною розверсткою Цусстраху. На 1930/31 навчальний рік Головоцстрах РСФРР виділялося 85 місць, УСРР – 25, ЗСФРР – 15, БСРР – 8, Узб. РСР – 6, Турк. РСР – 4, Тадж. РСР – 2 місця. Серед направлених слухачів – робітників мало бути не менше 90 %, жінок не менше 30 %⁷⁶.

У 1930 р. при НКП СРСР були організовані заочні центральні курси з праці та соціального страхування. В своїх офіційних листах і зверненнях до громадськості ВЦРПС, НКП СРСР, Цусстрах, НКП РСФРР, Головоцстрах РСФРР підкреслювали величезне значення заочного навчання, зокрема, у справі страхового просвітництва і виховання широкого робітничого активу. Цусстрах заснував 1000 стипендій для безкоштовного навчання на цих курсах і розподілив їх з-поміж низових страхових органів. На 10 січня 1930 р. чисельність слухачів по відділенню соцстраху становила 1321 особу⁷⁷.

На підставі постанови РНК РСФРР від 3 березня 1931 р. «Про систему заочного навчання» та постанови колегії НКП РСФРР від 11 червня 1931 р., підготовка і перепідготовка працівників з праці та соцстраху реорганізовувалися на нових засадах. Оперативно-навчальна робота передавалася відповідним навчальним закладам, шляхом організації сектору заочного навчання. Загальне керівництво справою заочного навчання, а також видання лекційних матеріалів зосереджувалися в Центральному інституті заочного навчання (ЦІЗН) з праці та соцстраху при НКП РСФРР, який згодом було передано у відання Вищої школи профспілкового руху (ВШПР). За угодою з Наркоматом праці СРСР, ЦІЗН обслуговував заочників на територіях усіх союзних республік. Спеціальні масові відділення ЦІЗН для короткострокової підготовки активу працівників з праці та соцстраху почали функціонувати з 1 січня 1932 р., а решта 5 відділень: організації праці, економіки праці, соцстраху, гігієни праці, техніки безпеки, – з 1 вересня 1931 р.⁷⁸. Загалом, за умов гострої нестачі кваліфікованих кадрів із соціального страхування і незначної кількості стаціонарних навчальних закладів для їх підготовки, заочне навчання розглядалося як один із дієвих способів розв'язання цієї проблеми. Оскільки воно дозволяло скоротити витрати часу і коштів на підготовку страхових працівників, а також раціонально використати обмежений викладацький ресурс.

З метою кращої підготовки кадрів також функціонували страхові курси при головоцстрахах, великих страхкасах та ВШПР, страхові відділення при Московському профуніверситеті та лекції з питань соцстраху при окремих ВНЗ Москви, Харкова та інших міст. У 1925/26 н.р. в Інституті народного господарства (ІНГ) імені Г. Плеханова і 1 Московському державному університеті (МДУ) для підготовки висококваліфікованих працівників було введено самостійні курси із соціального страхування. В ІНГ на цю справу виокремили 2 години на тиждень протягом двох семестрів. Цього часу ледве вистачило для викладу теоретичного лекційного курсу та практичних занять з ключових питань: теоретичні основи, історія і практика

в СРСР. Не вдалося розглянути розвиток соціального страхування за кордоном, а також виконати план самостійного освоєння всіма слухачами хоча б однієї з тем теоретичного або практичного характеру шляхом підготовки і обговорення рефератів. Однак, якщо стислість програми була неминуча в ІНГ, то в 1 МДУ ситуація була значно гіршою. Тут соціальному страхуванню було відведено 1 годину на тиждень протягом двох півріч, тому довелося вести заняття змішаним методом – поєднувати читання лекцій з більш детальним розглядом найголовніших моментів⁷⁹. Звісно, така обмеженість часу для викладу курсу соціального страхування негативно позначалася на якості засвоєння матеріалу.

У 1930 р. спеціальний курс соцстраху викладали в МДУ, в Інституті ім. К. Маркса і Ф. Енгельса в Ленінграді, в Плеханівському і Риковському Інститутах у Москві. Цусстрахом на проведення контрактації студентів було асигновано соцстраху 100 000 руб.⁸⁰. У РСФРР у січні 1930 р. відкрилися двомісячні обласні курси в 16 пунктах з охопленням навчанням 540 осіб, в УСРР – двомісячні денні курси для низового страхового активу в 7-ми пунктах з охопленням 420 осіб, в БСРР – тримісячні республіканські курси на 100 осіб⁸¹.

Кошторис витрат по Цусстраху на підготовку страхових кадрів в 1930/31 р. був складений на суму 684 386 руб. Ним передбачалося утримання факультету соціального страхування і страхової лекторської групи на курсах викладачів при ВШПР; підготовка до вступу й утримання студентів страхової групи в Інституті промисловості і праці; організація при Цусстрасі двомісячних курсів для перепідготовки вищих облікових кадрів соцстраху, відділень соцстраху при вечірніх робітничих університетах, курсів для висуванців при НКП СРСР і короткотермінових курсів для перепідготовки статистів страхових кас; фінансування курсів заочного навчання з охорони праці і соцстраху при НКП СРСР⁸².

Постановою Колегії НКП СРСР від 1931 р. справа підготовки, перепідготовки, обліку та розподілу кадрів для органів

соцстраху зосередилася в спеціально організованих управліннях кадрів з праці та соцстраху при Наркомпраці СРСР, республіканських наркоматах праці, обласних та крайових відділах праці. Для цієї мети Цусстрах у своєму бюджеті щорічно передбачав відповідні асигнування, які централізованим порядком передавалися Управлінню кадрів НКП СРСР⁸³. Робота згаданих управлінь над кадрами з соцстраху, як зазначалося в доповідній записці начальника Цусстраху В. Котова Народному комісару праці СРСР А. Ціхону, була незадовільною. Такий стан справ не міг не викликати труднощів, враховуючи той факт, що мережа і штати соцстраху в системі органів праці становили 60 %⁸⁴.

Підсумовуючи підготовку і перепідготовку кадрів для органів праці та соціального страхування за 1931 р., Колегія НКП СРСР наголошувала на певних позитивних зрушеннях у цій сфері, особливо щодо виконання плану загалом: охоплено підготовкою громадського активу – 20 000 осіб, заочною – 6 500 осіб; перепідготовкою – 450 керівних працівників районних органів праці і соцстраху, 280 спеціалістів (технічних інспекторів, економістів). Однак було й чимало суттєвих недоліків: невиконання контрольних цифр у мережі ВЦРПС, а в окремих областях і республіках взагалі їхній зрив (у профшколи зароховано 520 учнів замість 950 запланованих), неукомплектованість шкіл і короткострокових курсів у зв'язку з недостатньою увагою з боку місцевих органів, відсутність чіткості в методичному керівництві, незадовільний стан обліку і розподілу учнів, студентів і курсантів⁸⁵.

Крім того, перебудова соціального страхування за галузевим принципом вимагала змін у системі підготовки кадрів для всієї страхової мережі. Потрібні були не лише юристи, які добре орієнтувалися в страховому законодавстві, а й громадські працівники-економісти, обізнані з потребами промисловості. В основу нової програми страхового просвітництва були покладені нові принципи організації соцстраху. Страховики повинні були знати технологію тих галузей промисловості, в

яких вони працювали, їх економічне значення в загальній структурі народного господарства. Особлива увага зверталася на вивчення методів планування соцстраху, бюджету робітників⁸⁶.

У зв'язку з цим план підготовки і перепідготовки кадрів на 1932 р. включав такі пункти: з громадських інспекторів праці і страхового активу спільно з профспілками через масові курси на виробництві без відриву від роботи підготувати не менше 30 000 осіб. Для підготовки керівних працівників включити в мережу профшкіл 550 осіб. Перепідготувати зі штатних працівників органів праці та соцстраху через короткострокові курси, а саме: обласних і крайових – 200 осіб, районних – 800 осіб, завідувачів виплатних пунктів – 350 осіб. Включити у вузи і втузи НКЛ, НКЗ, Держплану, НКШС, НКО, НКОЗ (на відділи праці і соцстраху) для підготовки технічних інспекторів – 195 осіб, контролерів технормування – 335 осіб, санітарних інспекторів – 75 осіб, лікарів страхкас і профільних закладів – 125 осіб, економістів-плановиків – 120 осіб, економістів-правовиків – 80 осіб. Для підготовки наукових працівників включити в аспірантуру ВШПР – 8 осіб, Науково-дослідного інституту економіки праці – 40 осіб, Центрального інституту охорони праці – 12 осіб. Для реалізації затвердженого плану було асигновано 6 млн. руб., з яких 4 млн. проходило по бюджету Цусстраху, а 2 млн. – по кошторису НКП СРСР⁸⁷.

Згідно з цифровими даними, наведеними в союзному плані підготовки і перепідготовки страхових кадрів на 1932 р., навчанням мало бути охоплено 42 111 осіб. Найбільша кількість припадала на 4 республіки: РСФРР (зі значною перевагою кожної із зазначених категорій працівників), УСРР, ЗСФРР та БСРР (див. Додаток В). Четвірка лідерів була визначена обсягом та темпами розвитку соціального страхування.

Всесоюзні центральні галузеві каси соціального страхування склали власні плани необхідної підготовки страхового активу і працівників виплатних пунктів. Наприклад, по ВЦГКСС залізничного транспорту на 1932 р. шляхом проведення курсів з відривом і без відриву від виробництва, а також

заочного навчання, передбачалося підготувати 18 965 працівників (завідувачів виплатними пунктами, громадських інспекторів, статистів, страхових делегатів, культпрацівників-страховиків тощо). По ВЦГКСС водного транспорту – 1155, по ВЦГКСС вугільної промисловості – 1021, по ВЦГКСС гірничорудної промисловості – 1059⁸⁸.

У 1932 р. підготовка страхових кадрів проводилась у трьох напрямках. Підготовка керівних працівників: голів страхових кас і завідувачів виплатними пунктами здійснювалася на факультеті соціального страхування вищої школи професійного руху при ВЦРПС; громадського активу – університет робітників Сходу, транспортна школа, обласні і крайові профшколи; спеціалістів і наукових працівників – проводилася Секцією соцстраху при Інституті праці комакадемії, при Науково-дослідному інституті економіки праці НКП СРСР, при Плановій академії і в формі аспірантури при факультеті соцстраху ВШПР⁸⁹.

Не менш важливим для кадрового забезпечення було питання обліку відповідальних працівників. У союзних республіках ним опікувалися наркомати праці. У циркулярі НКП РСФРР від 12 листопада 1926 р., призначеному для усіх крайових, обласних і губернських комітетів соцстрахкас, зверталася увага на особливості його організації. Підбір відповідальних працівників здійснював голова Комітету соцстрахкаси або його заступник. Листування з питань їх обліку і розподілу передавалося в секретну частину, а у випадку її відсутності – для цієї роботи зі штату обирався один співробітник (член ВКП(б), прізвище, ім'я, по батькові і посада якого повідомлялися в обліково-розподільний відділ НКП РСФРР. Його основними обов'язками були такі: своєчасне виконання розпоряджень центру; що три місяці надсилати список відповідальних працівників, вказуючи їх особові дані, посаду і час призначення; повідомляти про їх переміщення і розподіл. Весь обліковий матеріал мав надходити в обліково-розподільний відділ НКП РСФРР⁹⁰.

У лютому 1928 р. з метою доповнення і роз'яснення попередніх вказівок з'явився циркуляр НКП РСФРР «Про перелік посад, що належать обліку в місцевих органах праці і соцстрахкас НКП автономних республік, крайових, обласних і губернських відділах праці та комітетах кас соціального страхування». НКП РСФРР визначив такий контингент працівників: голови крайових, обласних і губернських кас соціального страхування, їхні заступники і завідуючі організаційними й операційними відділами⁹¹.

Зведена інформація про кількість відповідальних працівників, яка надходила в НКП СРСР з усіх союзних республік, як правило, також містила відомості, що стосувалися партійності та соціального походження. Таким чином, приведені в таблиці 1.3 дані, окрім кількісних характеристик, дозволяють робити висновки щодо якісного складу апаратів Головоцстрахів РСФРР, УСРР та БСРР у 1930 р.

Таблиця 1.3

**Склад відповідальних працівників в апаратах
Головоцстрахів (1930 р.)⁹²**

Назва республіканського Головоцстраху	Всього	Соц. походження		Партійність	
		робітн.	служб.	членів ВКП (б)	безпарт.
РСФРР	40	16	24	25	15
УСРР	21	5	16	6	15
БСРР	4	3	1	4	-

Як бачимо, лише в БСРР усі відповідальні працівники були членами ВКП(б) і, за виключенням одного, вихідцями з робітничого класу. Такий політично виважений підбір кадрів, ймовірно за все, можна пояснити порівняно невеликим штатом співробітників Головоцстраху БСРР, що спрощувало його формування.

На 1 жовтня 1928 р. в СРСР налічувалося 3502 страхових органи із загальною кількістю співробітників понад 18 000

осіб. У 1933 р. цей показник зменшився до 3276⁹³. Однак питання підготовки кадрів увесь час залишалося в числі найбільш важливих і таких, що потребували особливої уваги. Показником ефективності усіх заходів у цій сфері було поповнення страхової мережі новими спеціалістами і підвищення кваліфікації старих працівників. Проте ця умова найчастіше і не виконувалася. Наприклад, в Таджикиській РСР навіть зважаючи на дефіцит кадрів у зв'язку з нетривалим терміном існування, з 12 осіб, які закінчили курси в 1932 р., у 1933 р. в системі соцстраху працювала лише 1 особа⁹⁴.

Таким чином, налагодження дієвого механізму постачання страхових органів усіх рівнів необхідною кількістю працівників було одним із пріоритетних завдань організаторів радянського соцстраху. Під час вибору основних організаційних форм підготовки і перепідготовки кадрів акцент було зроблено на ті з них, які не передбачали значних витрат часу та коштів і дозволяли швидко коригувати загальний перелік та змістове наповнення навчальних курсів у відповідності до особливостей контингенту слухачів. Вагомим фактором, який у значній мірі впливав на освітні програми в сфері соцстраху, був поступовий перехід контролю над ними від органів праці до професійних спілок. У кількісному вимірі, враховуючи масштаби та темпи поширення соціального страхування в Радянському Союзі, кваліфікованих працівників у цій сфері постійно не вистачало.

3. Просвітницькі та агітаційно-пропагандистські заходи як складові публічної політики в галузі соціального страхування

Пропаганда в радянському суспільстві завжди залишалася важливою складовою будь-якої сфери діяльності. Незважаючи на те, що соціальне страхування не стало винятком, робота зі страхового просвітництва та пропаганди перебувала у надзвичайно незадовільному стані. Вона носила безсистемний і без-

плановий характер. Лише під час перевиборних кампаній страхових кас помічалася деяке «сезонне» поживавлення. Як правило, всі заходи в цій сфері були зосереджені в Москві і Московській області. На місцях, в залежності від віддаленості від центру, увага до страхового просвітництва та пропаганди знижувалася пропорційно до збільшення відстані.

Питання поліпшення якості страхового просвітництва було поставлене перед радянським соцстрахом ще на початку 1920-х років у зв'язку зі стрімким зростанням кількості застрахованих, переважно недостатньо ознайомлених зі своїми правами та обов'язками⁹⁵. Вирішення цього завдання потрібно було здійснювати у двох напрямках: ліквідації страхової необізнаності серед застрахованих та підготовки кваліфікованих кадрів у сфері соціального страхування. Робота із страхового просвітництва була спрямована на популяризацію страхового законодавства та висвітлення питань поточної страхової практики. При цьому активно використовувалися всі способи пропаганди і агітації: доповіді, лекції, вечори питань і відповідей, стінні газети, діапозитиви, звіти страхкас на робочих зборах, плакати, страхова література, радіомовлення, виставки та інше.

На всесоюзному рівні керівництвом роботою зі страхового просвітництва опікувався організаційний відділ Центрального управління соціального страхування НКП СРСР, в національних республіках – культвідділи профспілок і низові страхові органи, що створювало плутанину в розподілі повноважень і не сприяло їх ефективній діяльності. Центром страхової пропаганди у пресі слугував старий більшовицький страховий орган «Вопросы страхования», видання якого 15 листопада 1922 р. відновило Московське губернське управління соціального страхування. Вже з 4-го номера журнал видавався також Цусстрахом. До 1 лютого 1923 р. він виходив двічі на місяць, а з 6-го номера – раз на тиждень⁹⁶. Таким чином, центральний страховий щотижневий орган «Вопросы страхования» регулярно видавався з 1923 р. Це був єдиний журнал, що висвітлював у пресі законодавство про соціальне страхування.

Його читачами були здебільшого страхові та профспілкові працівники, господарники. Співробітники журналу – технічні працівники страхових кас, страхові делегати, працівники центру. Завданням журналу була пропаганда директив партії, уряду і профспілок у сфері соціального страхування. Деякий час редакційна колегія тижневика виконувала видавничі функції. З метою організації пропаганди соціального страхування редакція готувала і випускала масову літературу – брошури, листівки, плакати, а також книги з різних питань історії, теорії та практики соцстраху⁹⁷.

У 1923 р., згідно з рішенням, прийнятим колегією Народного комісаріату праці СРСР, відбулося злиття видавництва НКП СРСР «Вопросы труда» з видавництвом Цусстраху і Московського губернського комітету соціального страхування (Мосгубкомсоцстраху) «Вопросы страхования» в одне спільне видавництво. Журнал «Вопросы страхования» як і раніше виходив як орган Цусстраху і Мосгубкомсоцстраху, але вже як одне з видань об'єданого видавництва. Метою цього злиття було, з одного боку, проведення загальної лінії у виданні та поширенні літератури з питань праці і соціального страхування, а з іншого – підвищення фінансової потужності видавництва⁹⁸.

Таким чином, друк страхової літератури здійснювався у видавництві «Вопросы труда», яке за 1924 – 1926 рр. підготувало 135 книг і брошур загальним тиражем понад мільйон примірників і близько півмільйона примірників плакатів⁹⁹. У 1927/1928 р. вийшли в світ 28 назв із тиражем в 1 067 000 аркушів-відбитків, з них декілька книжок розміром не більше 2 аркушів (32 сторінки), 3 назви – до 5 аркушів, а решта – понад 5 аркушів. У 1928/29 р. передбачалося випустити 40 назв з тиражем в 1 500 000 аркушів-відбитків¹⁰⁰. На місцях видавалися звіти страхкасс, зрідка брошури і книги. Деякі професійні журнали мали також особливі розділи або сторінки, присвячені соціальному страхуванню.

До 1925 р. не було єдиного плану і вказівок з центру про

те, як потрібно вести страхове просвітництво і страхову пропаганду. У 1925 р. культвідділ ВЦРПС організував особливу нараду, результатом роботи якої стало створення спеціальної комісії зі страхового просвітництва. До її складу входили представники редакції журналу «Вопросы страхования», ЦК спілок, Цусстраху та інші. Голову комісії призначав завідувач культвідділу ВЦРПС за погодженням з начальником Цусстраху НКП СРСР. Перелік обов'язків був наступним: розробка форм і методів страхового просвітництва, а також планів проведення масових кампаній зі страхової агітації; нагляд і управління роботою страхових секцій при клубах міжсоюзних об'єднань, місцевих страхових і союзних органів; організація систематичного висвітлення питань соцстраху в періодичних виданнях загальною і в професійних в тому числі. Оскільки свого апарату Центральна комісія не мала, вона користувалася апаратом культвідділу ВЦРПС. Її постанови затверджували завідувач культвідділу ВЦРПС і начальник Цусстраху¹⁰¹.

Такі ж комісії були створені при губернських радах професійних спілок для організації та керівництва справою страхового просвітництва на місцях. Але масової роботи вони не розгорнули, оскільки з боку культвідділів не було достатнього керівництва. Власне і діяльність центральної комісії не дала позитивних результатів. Час від часу вона проявляла активність: скликалися наради редакторів профспілкових видань, заслуховувалися доповіді Цусстраху про поточні завдання соціального страхування та про роль друку в страховому просвітництві. Але далі цього справа не йшла¹⁰².

У цей же період з'явилося Положення про заочну консультацію з питань страхового просвітництва при оргвідділі Цусстраху. До кола її обов'язків входило надання вказівок організаційного і методичного характеру для налагодження роботи шкіл, курсів, гуртків, рекомендація літератури, як з окремих питань, так і для поглибленого опрацювання конкретних тем, доповідей, лекцій, рецензування письмових робіт, присвячених соціальному страхуванню. Формувалася вона з консуль-

тантів – спеціалістів з питань теорії та історії соцстраху, страхового законодавства, медичної допомоги застрахованим, страхового просвітництва і секретаря. Головою Консультації був завідувач організаційного відділу Цусстраху. Робота завідувача та секретаря не оплачувалася. Консультанти отримували винагороду у розмірі від 1 до 3 руб. за кожен відповідь або висновок¹⁰³.

27 серпня 1926 р. на нараді відповідальних працівників Цусстраху з метою посилення інформаційної бази для пропаганди соцстраху була визнана необхідність створення при Музеї охорони праці і соціального страхування відділу Істсоцстраху. Його співробітники займалися б науковим вивченням історії, теорії та практики соціального страхування. Передбачалося, що робота триватиме у тісному зв'язку з істпрофами профспілок. З організаційної точки зору, такий контакт мав полягати в обміні представниками між Істпрофом ВЦРПС та Істсоцстрахом, організації виставки Істсоцстраху при ВЦРПС. Перед новоутвореним відділом ставилося завдання систематизації усіх найважливіших матеріалів, які давали змогу висвітлити соціальне страхування в царській Росії, під час правління Тимчасового уряду та в СРСР і піддати їх ретельній науковій підготовці¹⁰⁴.

Загальне керівництво покладалося на спеціальну комісію у складі представників Цусстраху, Головоцстраху РСФРР, Мосгубкомсоцстраху, представників Істпрофу ВЦРПС, Істпрофу Московської міської ради професійних спілок, редакції «Вопросы страхования», Відділу економіки праці Вищої ради народного господарства, видавництва «Вопросы труда», Наукового Бюро НКП СРСР, університетських кафедр із соцстраху, курсів із соціального страхування при Цусстрасі, Музею охорони праці і соціального страхування та інших, персонально призначених, осіб. Голова комісії призначався Цусстрахом. Першочерговим завданням комісії було створення для практичної роботи бюро у складі 5 осіб, зокрема, однієї від Музею охорони праці, а також спеціальних підкомісій для розробки окремих галузей соцстраху¹⁰⁵.

Станом на 23 листопада 1926 р. Істсоцстах був частиною Цусстраху і водночас – автономною частиною (секцією) Істпрофу ВЦРПС. Апарат комісії мав таку структуру: Рада Істсоцстраху – збиралася один раз на два місяці, головним чином для організаційного керівництва роботою; Пленум (члени Ради та персонально запрошені) – засідав періодично для заслуховування наукових доповідей; бюро – займалося поточними справами. Основними завданнями комісії були: організація наукового вивчення історії соціального страхування; налагодження роботи на місцях; сприяння в науковій роботі окремих дослідників¹⁰⁶. Головою Істсоцстраху було призначено Б. Файнгольда.

Упродовж перших півтора року свого існування Істсоцстрах був зайнятий організаційним самооформленням, встановленням зв'язків зі «старими страховиками», накопиченням фонду історичних матеріалів. У результаті вдалося взяти на облік 300 «старих страховиків», створити картотеку літератури із соціального страхування, зібрати значний фонд архівних матеріалів. Із другої половини 1928 р. Істсоцстрах перейшов до систематичної роботи. Архівні матеріали було класифіковано, поділено на відділи і зведено в окремі томи. На 1929 р. таких томів нараховувалося 71, включених до 11 основних відділів. Крім того, були складені вказівники дореволюційних статей, а також кореспонденції та заміток¹⁰⁷.

Наприкінці 1927 р. під керівництвом Істсоцстаху було організовано секцію дослідників з питань соціального страхування. До її складу увійшло 36 членів, переважно відповідальних працівників. Упродовж року секція лише один раз організувала нараду, в якій взяли участь 8 осіб. Був розроблений «попередній план тем для науково-дослідного вивчення історії соцстраху», однак цим робота секції й обмежилася¹⁰⁸. На кошти, передбачені спеціальним кошторисом, який затверджував Головсоцстрах союзної республіки, функціонували також республіканські істсоцстрахи. Для своєї роботи вони використовували апарат Істпрофу та Головсоцстраху, звітуючи перед цими ж структурами. До їх складу входило три представники:

від Головоцстраху (голова), Істпрофу республіканської ради профспілок та республіканського Централархіву¹⁰⁹.

В умовах взяття курсу на модернізацію промисловості, відбулися глибокі зрушення в системі радянського соціального страхування. Акценти змістилися на виробничі функції. Особлива увага приділялася ударництву та соцзмаганням. Все це, безумовно, викликало зміни в організаційній структурі страхових органів і страховому законодавстві, вимагало посилення роботи зі страхового просвітництва та пропаганди.

Реорганізація почалася згори. У 1929 р. з метою поліпшення роботи оргвідділу Цусстраху були уточнені функції його співробітників, у тому числі й інструктора по страховому просвітництву та страховій пропаганді. До загального переліку його обов'язків входили: розробка директив по страховому просвітництву та пропаганді; зв'язок з Центральними курсами соціального страхування та організаціями, зайнятими питаннями пропаганди і просвітництва; спостереження за роботою Головоцстрахів у сфері страхового просвітництва і пропаганди¹¹⁰.

Крім того, у тому ж 1929 р. для загального керівництва та контролю справою страхового просвітництва і пропаганди при Цусстрасі було організоване методичне бюро. До його складу, затвердженого начальником Цусстраху В. Котовим 26 серпня 1931 р., увійшли: голова – М. Подвойський, заступник – В. Кравецький, редактор журналу «Вопросы страхования» – Б. Мілютін, по одному представнику від семи галузевих кас, Головоцстраху РСФРР, управління кадрів НКП СРСР, Музею охорони праці та соцстраху¹¹¹.

26 вересня 1931 р. на засіданні методбюро було вирішено: «З метою широкого і швидкого впровадження завдань соціального страхування серед робітників і постановки належного інструктажу страхових органів, що сприятиме негайній перебудові соцстраху відповідно до завдань соціалістичного будівництва, найближчим часом приступити до організації радіомовлення з питань соціального страхування, як у центрі, так і на місцях»¹¹².

Організація і проведення радіомовлення з московських радіостанцій, узгодження з ними подекадних планів покладалися на редакцію журналу «Вопросы страхования». Графік мовлення встановлювався наступний: в робочому полудні, в перервах між концертами, не менше 2-х разів на п'ятиденку, як вранці, так і ввечері не більше 3-5 хвилин щоразу. Також планувалося раз на декаду в зафіксовані дні та години проводити 10-15-хвилинний інструктаж з питань соціального страхування. Територіальним, республіканським, крайовим, обласним органам соцстраху в місцях, де були радіоцентри, пропонувалося негайно розпочати планове проведення радіомовлення. Плани останнього були включені в загальний план страхового просвітництва¹¹³.

Відомості про радіопередачі з питань соцстраху розміщувалися на сторінках тижневика «Вопросы страхования». Наприклад, № 16/17 за 1932 р. містив наступну інформацію: «стислі статті та бесіди передаються 4, 6, 9, 14, 16, 19, 21, 24, 26 і 29 числа кожного місяця, відразу після радіогазети «Пролетарий» о 21 год. 10 хв. за московським часом через радіостанцію ВЦРПС, або відразу за «Рабочим полднем» о 12 год. 55 хв. через станцію ім. Комінтерну; інструктивні бесіди – 10 і 25 числа кожного місяця через станцію ВЦРПС о 10 год. 30 хв. ранку за московським часом»¹¹⁴.

У коротких повідомленнях протягом 3-5 хв. були вміщені відомості про новини соцстраху, проводилися бесіди на актуальні теми для широкої робочої аудиторії. Інструктивні бесіди, тривалістю в 10-15 хв., були розраховані, головним чином, на працівників страхових кас, виплатних пунктів, будинків відпочинку і страхделегатів. Наголос у проведенні страхового радіомовлення був зроблений на роботу галузевих кас і виплатних пунктів.

Однак це був не перший досвід організації радіомовлення з питань соціального страхування. Наприкінці 1929 р. між Цусстрахом і Управлінням радіостанцій ВЦРПС був укладений договір на передачу по радіо бесід, лекцій і доповідей. За його умовами Центральне управління соцстраху до 1 червня

1930 р. за надані послуги щомісяця сплачувало в касу ВЦРПС 800 руб. Програму передач розробили спільними зусиллями, лекторів призначив Цусстрах. Проте, навіть через три місяці, роботу з радіопропаганди не було належним чином налагоджено. Матеріали доповідей надходили несвоєчасно, досить часто були складені недбало, без врахування характеру масової аудиторії¹¹⁵. Це, в свою чергу, негативно позначилося на відносинах сторін, які уклали договір, і не сприяло їх ефективній співпраці. Проте набутий досвід, з урахуванням усіх недоліків, став підготовчим етапом на шляху успішної реалізації нової ініціативи, виявленої методичним бюро у вересні 1931 р.

До роботи зі страхового просвітництва був долучений також Центральний музей охорони праці та соцстраху в Москві. У 1927 р. в його майстерні було виготовлено 5 світлових вітрин-макетів. Вони ілюстрували правила отримання страхових допомог з тимчасової непрацездатності, безробіття і стійкої інвалідності, роботу страхас з охорони материнства і дитинства та санаторно-курортного обслуговування¹¹⁶.

До початку 1931 р. Музей, у сфері соціального страхування, працював за наступними напрямками: організація популярного відділу соцстраху, розрахованого на масового відвідувача (функціонував з 1926 р.); кабінет соціального страхування, призначений для курсів соцстраху, різного типу гуртків та спеціальних занять; консультаційно-методична робота кабінету (створення матеріалів з соцстраху для куточків, виставок, проведення курсів). У зв'язку з реорганізацією Музею, матеріали спеціального відділу соцстраху висвітлювали такі важливі для радянської ідеології питання, як: класова боротьба та соціальне страхування, окремі моменти теорії класової боротьби К. Маркса і В. Леніна, програма більшовиків у галузі соціального страхування та її виконання в умовах диктатури пролетаріату; роль соціального страхування у пролетарській державі; значення соціального страхування для будівництва соціалізму; основні принципи радянського соцстраху¹¹⁷. Весь зміст роботи цього відділу зводився до перебудови соціального страхування

для обслуговування провідних галузей промисловості, сприяння ударництву.

Значною мірою була розширена методична та лекційно-екскурсійна робота Музею. Його співробітники проводили лекції, бесіди з соціального страхування на підприємствах, в клубах, будинках відпочинку, санаторіях, здійснювали консультації з підготовки кінофільмів з соцстраху, проводили тематичні екскурсії, організовували курси для пропагандистів-страховиків та інструкторів з масової роботи, підбирали матеріали з соцстраху для музеїв праці, виставок на периферії¹¹⁸.

Незважаючи на всю важливість страхового просвітництва в умовах зміни ролі соціального страхування в радянській державі, в загальній системі культурно-освітньої роботи профспілок йому не відводилося належного місця, а виділені на нього кошти зазвичай витрачалися не за призначенням. Наприклад, згідно із заявою представника Головоцстраху РСФРР, на 1930 р. по республіці передбачалося виділити на страхове просвітництво 520-540 тис. руб., з яких 300 тис. були використані на утримання курсів для підвищення кваліфікації страхових працівників. Літературу, журнали і газети страхкаси зазвичай також виписували не за рахунок оргвитрат, а за рахунок коштів страхового просвітництва¹¹⁹.

Вимагала поліпшення й організаційна робота з підготовки до видання, друку та розповсюдження журналу «Вопросы страхования». На підтвердження достатньо навести кілька витягів з листа його відповідального редактора Б. Мілютіна, адресованого начальнику Цусстраху В. Котову. Автор скаржився на те, що «виробничі процеси затягуються, і журнал зазвичай виходить із запізненням і нерідко – із застарілим матеріалом», «на території СРСР з 16 тисяч передплатників, напевно, немає жодного, який отримав би своєчасно всі номери журналу. Навіть сам Цусстрах отримує журнал нерегулярно»¹²⁰. Такий стан справ тижневика було зафіксовано на 1931 р. – надалі він лише погіршувався.

Разом із тим, кількість коштів, що виділялися на страхові курси, страхове просвітництво застрахованих і пропаганду,

постійно зростала. Якщо за 1927/28 операційний рік на роботу по страховому просвітництву було витрачено 500 000 руб., то в 1930 р. – 1 151 600 руб. Дані по республіках, згідно з кошторисом витрат на 1928/29 р. і 1930 р., були такі:

Таблиця 1.4

Стан фінансування страхового просвітництва в республіках СРСР у 1928/1929 р. – 1930 р.¹²¹

Назва	Асигнування на страхове просвітництво (в руб.)	
	1928/29 р.	1930 р.
РСФРР	258 100	557 900
УСРР	78 200	161 000
БСРР	8900	18 200
ЗСФРР	21 200	51 000
Узб. РСР	14 900	38 400
Турк. РСР	2300	8300
Тадж. РСР	-	2900
Транспорт	67 400	-

Фактично лише за рік асигнування на страхове просвітництво збільшили в понад два рази для РСФРР, УСРР, БСРР, ЗСФРР, майже втричі – для Узб. РСР і практично в чотири рази – для Турк. РСР. Кошти розподілялися пропорційно до розміру республіканських бюджетів соцстраху.

У 1928/29 р. по Цусстраху НКП СРСР на страхове просвітництво та пропаганду було виділено близько 182 000 руб., у 1929/30 р. цей показник зріс до 255 000 руб.¹²².

Перехід до централізованого державного планування, взяття курсу на форсовану індустріалізацію та колективізацію, прийняття першого п'ятирічного плану – обумовили зміну завдань радянського соцстраху. У зв'язку з цим було призупинено діяльність комісії Істсоцстраху. З'явилася потреба в організації нової установи, яка більшою мірою займалася б науковою розробкою практики соціального страхування. З цією метою наприкінці 1929 р. було створено Наукову раду з питань соціального страхування¹²³.

На раду покладалися такі завдання: складання планів науково-дослідної роботи в усіх сферах соціального страхування, консультації з окремих питань практичної роботи усіх органів соцстраху¹²⁴. Для їх успішного вирішення та опрацювання конкретних проблем всередині Наукової ради організовувалися бригади і постійні секції за основними галузями народного господарства. У 1931 р. філіали Наукової ради функціонували в таких важливих промислових центрах, як Ленінград, Харків, Ростов-на-Дону, Свердловськ, Тифліс¹²⁵. Оскільки на час організації Наукової ради Цусстрах не мав спеціального вищого навчального закладу і науково-дослідного інституту з соціального страхування, її науково-дослідними базами стали: Сектор соціального страхування при інституті Економіки праці, Інститут оздоровлення і організації праці НКП СРСР, науково-дослідні установи НКШС, Держплану, НКОЗ, НКО, які у плановому порядку проводили теоретичні та практичні роботи для органів соціального страхування¹²⁶.

На кінець 1930 р. до складу Наукової ради входили: голова, секретар, наукові працівники різноманітних відомств, які збиралися один раз на 3 місяці. Робочим органом виступало Бюро ради, чисельністю в 5 осіб¹²⁷. Відповідно до нового положення «Про Наукову раду Цусстраху» від 3 березня 1932 р., затвердженого заступником начальника Цусстраху М. Подвойським, структура означеного органу мала такий вигляд: Пленум, Бюро (кількість його членів збільшувалася до 23 осіб), Секції та Філіали¹²⁸. Головним завданням Наукової ради було забезпечення наукової бази практики соцстраху і робота над теорією нового соціального страхування.

На сторінках журналу «Вопросы страхования» в №26 від 10 вересня 1931 р. було опубліковано статтю М. Петрова, в якій автор звернув увагу на недоліки в роботі Наукової ради: випадковий підбір тем для наукової розробки, їхній зайвий академізм, відсутність керівництва і контролю за їх виконанням, повільність і зосередження на медико-страхових проблемах¹²⁹. Автор наголошував на необхідності створення науково-дослідного інституту із соціального страхування, окреслюючи

його структуру і сферу діяльності. Створено такий інститут було лише через 2 роки.

29 березня 1933 р. вступило в дію Тимчасове положення про Всесоюзний науково-дослідний інститут соціального страхування (ВНДІСС). Саме він став вищим науково-дослідним та науково-практичним закладом з вивчення і розвитку справи соціального страхування в СРСР. Основними напрямками роботи інституту були: всебічне наукове вивчення проблем соціального страхування; підведення під всю практичну роботу органів соцстраху марксистсько-ленінської теоретичної бази; підготовка керівних кадрів працівників соцстраху; об'єднання та спрямування науково-дослідної роботи інших установ з питань теорії та практики соціального страхування¹³⁰.

На працівників інституту покладалися завдання наукового обґрунтування таких питань: теорії, законодавства, бюджету, фінансової системи, статистики соціального страхування, організації та проблем планування справи соцстраху, підготовки наукових та керівних працівників, організації та проведення курсів підвищення кваліфікації, вивчення основних тенденцій розвитку соціального страхування в капіталістичних країнах¹³¹.

Розгалужена структура ВНДІСС включала в себе 7 секторів: теорії, історії і законодавства соціального страхування; планування, організації і бюджету; статистики соцстраху; трудової експертизи, профілактики тимчасової і тривалої непрацездатності, працевлаштування інвалідів; тимчасової непрацездатності; робітничого відпочинку і санаторно-курортної допомоги; побуту і побутових установ. До складу інституту входило 3 відділи: інформаційно-масовий, підготовки кадрів, адміністративно-господарський, а також Науково-методична рада, музей-виставка і бібліотека (див. Додаток Г)¹³². Відзначимо, що таке функціональне групування звужувало спеціалізацію працівників окремих структурних одиниць, дозволяло об'єднати в межах однієї установи, хоча й пов'язані між собою, але глибоко специфічні, сфери діяльності.

Очоловав інститут директор, якого призначав начальник Цусстраху за погодженням з ВЦРПС. З метою координування всієї наукової і практичної роботи в галузі соціального страхування, створювалася Рада з консультативними функціями. Утримувалася установа на засоби, виділені Цусстрахом. 15 квітня 1933 р. керівником науково-дослідною роботою призначили В. Агєєва. Виконання своїх безпосередніх обов'язків він розпочав з детального аналізу діяльності підзвітних йому установ. Дані обстеження відображені в таблиці 1.5.

Таблиця 1.5

Науково-дослідна робота органів соціального страхування (1933 р.)¹³³

Назва науково-дослідної установи	К-сть угод	К-сть тем	Загальна сума по угодах (в руб.)	Факт виконання (в руб.)
Республіканська страхкаса РСФРР	-	8	-	80 000
Республіканська страхкаса УСРР	3	6	23 000	20 000
Республіканська страхкаса БСРР	-	-	-	8 000
Республіканська страхкаса ЗСФРР	-	-	-	8 000
Республіканська страхкаса Турк. РСР	-	-	-	2 000
Республіканська страхкаса Гадж. РСР	-	-	-	2 000
Республіканська страхкаса Узб. РСР	-	-	-	8 000
ВЦГКСС вугільної промисловості	2	4	99 000	35 000
ВЦГКСС гірничорудної пром-сті	8	9	53 200	30 000
ВЦГКСС металургії	5	5	54 000	50 000
ВЦГКСС заг. машинобудування (3 каси)	4	4	79344	55 000
ВЦГКСС трансп. машинобудування	1	2	30 000	20 000
ВЦГКСС залізничного транспорту	6	6	128 303	70 000
ВЦГКСС водного транспорту	10	11	55 960	40 000
ВЦГКСС основної хімії	3	3	49 800	40 000
ВЦГКСС нафтової пром-сті	-	-	-	15 000

Проаналізувавши приведені в таблиці цифрові дані, зауважимо, що жодна територіальна каса, окрім української, на запит керівництва ВНДІСС жодних матеріалів не надала. Це свідчило про те, що науково-дослідні роботи взагалі не проводилися, тому кредити, відпущені на ці цілі, було закрито. Ситуація з галузевими касами виявилася значно кращою, крім ВЦГКСС нафтової промисловості, що можна пояснити її порівняно нетривалим часом існування (з січня 1933 р.).

Внаслідок об'єднання НКП та ВЦРПС постало питання про реорганізацію науково-дослідної роботи соцстраху. 13 серпня 1933 р. на нараді при начальнику Цусстраху був прийнятий проект, запропонований М. Петровим. У ньому передбачалося, що вся науково-дослідна робота з соціального страхування проводитиметься у двох напрямках: соціально-економічні та політичні проблеми соцстраху й науково-клінічні проблеми експертизи працездатності. Вирішення питань, які стосувалися першого напрямку, тобто теорії і практики соцстраху, покладалися на ВНДІСС; проблемами, що стосувалися другого напрямку опікувалися інші відомства (НКОЗ, НКП). Підготовку і перепідготовку кадрів здійснювали Вища школа профспілкового руху та Центральний інститут вдосконалення (ЦІВ). Управління ВНДІСС мало перейти під контроль завідуючого відділом соціального страхування ВЦРПС або одного з його заступників¹³⁴. Рішення про передачу ВНДІСС під керівництво відділу соцстраху ВЦРПС ухвалили на засіданні Секретаріату ВЦРПС від 8 вересня 1933 р. Відповідальність за управління всією мережею науково-дослідних інститутів і їхніх філіалів покладалася на члена Президії ВЦРПС В. Гулого¹³⁵.

Паралельно відбулися і кадрові ротації. Першим директором ВНДІСС був призначений В. Ковальський, однак, відповідно до постанови секретаріату ВЦРПС від 15 вересня 1933 р., його на посаді замінив М. Петров¹³⁶. У результаті реорганізації ВНДІСС було перейменовано в Науково-дослідний інститут (НДІ) ВЦРПС з соціально-економічних питань теорії і практики соціального страхування. Останній сам і за договорами, укладеними з 61 НДІ, на кінець 1933 р. координував 146

тем, зокрема, з питань непрацевдатності, окремих видів професійних захворювань, теорії та історії соцстраху. Регулярно публікувалися анотовані вказівники науково-дослідних робіт, виконані за завданням соцстраху¹³⁷.

Таким чином, діяльність спеціалізованих науково-дослідних установ із соціального страхування була спрямована на створення теоретичної бази, яка визначала практику страхових органів. Широка громадськість усю необхідну інформацію з основ теорії соцстраху отримувала в адаптованому для сприйняття вигляді через просвітницькі й агітаційно-пропагандистські заходи.

Підводячи підсумки, зауважимо, що організаційна побудова центральних органів управління соціальним страхуванням, перш за все забезпечувала абсолютний контроль над всією мережею страхових органів. Усі вагомні питання вирішувалися на найвищому (союзному) рівні. За таких умов підготовка кадрів страхових працівників, ініціювання просвітницьких та агітаційно-пропагандистських заходів були пріоритетними напрямками в діяльності Центрального управління соціального страхування НКП СРСР. Адже саме вони формували функціональну та ідеологічну основи соцстраху.

Загалом процес становлення та розвитку радянського інституту соціального страхування в 20-х – на початку 30-х років ХХ століття був складовою частиною державної соціальної політики, яка тісно перепліталася з економічними та ідеологічними факторами. Означена обставина визначила структурні особливості соцстраху в СРСР, що було особливо помітним в реконструктивний період, коли радянський уряд остаточно відмовився від помірної і поступової нової економічної політики. Відхід від власне страхових принципів, переорієнтація соцстраху на потреби індустріалізації країни відразу знайшли відображення на ставленні до самого інституту і тієї ролі, яка йому відводилася в перспективних планах радянського керівництва.

ПРИМІТКИ

- ¹ Стенограмма и подлинные протоколы VI и VII пленарных заседаний V Всероссийского съезда профсоюзов – доклады по организационным вопросам, о политике труда и зарплаты, о соцстраховании. Прения по докладам. 20 сентября (1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 6. Д. 11. Л. 57-58
- ² Догадов В.М. Социальное страхование. Основы советского законодательства о социальном страховании / В.М. Догадов. М.: Гострудинат, 1930. С. 110.
- ³ Протоколы заседаний Всероссийского совета социального страхования и тезисы доклада ВЦСПС к VI Всесоюзному съезду профсоюзов о социальном страховании (3 декабря 1926 г. – 28 ноября 1927 г.). *РГАСПИ*. Ф. 17. Оп. 87. Д. 414. Л. 101
- ⁴ Стенограмма заседания фракции РКП(б) пленума ВЦСПС по вопросам: о кооперации, медицинском обслуживании, социальном страховании, тарифах (19 февраля 1922 г.). *РГАСПИ*. Ф. 95. Оп. 1. Д. 35. Л. 7-9; Стенограмма заседаний II пленума ВЦСПС IV-го созыва. Доклады о деятельности ВЦСПС, о задачах профсоюзов, об урегулировании зарплаты, охране труда и соцстраховании. Резолюции (печатные) 16 – 19 февраля (1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 6. Д. 34. Л. 195
- ⁵ Медицинская помощь застрахованным в Болгарии. *Вопросы страхования*. 1928. №7. С. 24
- ⁶ Дихтяр С.Р. Охрана труда и социальное страхование в Германии: (материалы и впечатления) / С.Р. Дихтяр; под редакцией с предисловием К.Ф. Бенека. Минск: издание ЦСПСБ, 1928. С. 64
- ⁷ В Латвии. Съезд больничных касс. *Вопросы страхования*. 1927. №35. С. 23
- ⁸ Новый страховой закон в Японии. Из материалов Научного Бюро Иностранной Информации НКТ СССР. *Вопросы страхования*. 1927. №16. С. 25.
- ⁹ Положение о Цусстрахе, штатное расписание, служебные записки, мандаты и удостоверения сотрудников Цусстраха (14 сентября – 28 декабря 1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 273. Л. 2-3 об.
- ¹⁰ Развитие социального страхования в России. Роль фонда социального страхования в социальной защите граждан. М. «Визави», 2001. С. 103
- ¹¹ Положение о Цусстрахе, штатное расписание, служебные записки, мандаты и удостоверения сотрудников Цусстраха (14 сентября – 28 декабря 1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 273. 26 Л. 2-3 об.
- ¹² Латыпов М.М. Социальное страхование в Башкортостане: история и современность. Уфа: Гамгиль, 2005. С. 34
- ¹³ Краткий обзор развития социального страхования за 1922 г. (1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 5. Л. 1
- ¹⁴ Положение о Цусстрахе, штатное расписание, служебные записки, мандаты и удостоверения сотрудников Цусстраха (14 сентября – 28 декабря

-
- 1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 273. Л. 2-2 об.; Краткий обзор развития социального страхования за 1922 г. (1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 5. Л. 5
- ¹⁵ Смета расходов и штатная ведомость Цусстраха СССР и Центрального института социального страхования на 1929 – 1930 гг., редакции журнала «Вопросы страхования» на страховое просвещение и пропаганду на 1929 – 1930 гг. на научные командировки врачей санаториев Цусстраха СССР (1929 – 1930 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 7. Д. 516. Л. 1; Структура, функции и штатная ведомость Цусстраха (1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 237. Л. 3
- ¹⁶ Латыпов М.М. Социальное страхование в Башкортостане: история и современность. Уфа: Гамгиль, 2005. С. 34
- ¹⁷ Из истории социального страхования в России. *Вестник государственного социального страхования*. 2010. №9. С. 76
- ¹⁸ Списки сотрудников Цусстраха СССР (1923 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 13. Д. 2. Л. 10; Распоряжения по Цусстраху и Главсоцстраху об утверждении штатов, планы работ фондового и организационного отделов Цусстраха на 4-й квартал 1924/25 г., проект перестройки учетного отделения Цусстраха, список сотрудников Цусстраха и другие материалы (январь – ноябрь 1924 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 151. Л. 30 об., 31 об.
- ¹⁹ Протоколы совещаний ответственных работников Цусстраха, информационные письма Цусстраха о разграничении функций Цусстраха и главсоцстрахов, тезисы по социальному страхованию (7 февраля – 7 июля 1924 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 142. Л. 8
- ²⁰ Списки сотрудников Цусстраха СССР по отделам (1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 13. Д. 25. Л. 1-4
- ²¹ Бахутов А. Разделение функций Цусстраха и Главсоцстраха при Наркомтруде РСФСР. *Вопросы страхования*. 1925. №24. С. 3
- ²² Приказы и распоряжения по Цусстраху за 3 января – 28 августа 1933 г. Список ответственных работников Цусстраха, управления социально-профилактических учреждений Цусстраха и отраслевых касс социального страхования (3 января – 28 августа 1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 251. Л. 15
- ²³ Положение о Цусстрахе и штатное расписание Цусстраха, протокол совещания при организационном отделе Цусстраха от 5 июня 1926 г. по рассмотрению положения о Цусстрахе (5 июня 1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 290. Л. 5-6
- ²⁴ Кац Б. Социальное страхование в Чехо-Словакии. *Вопросы страхования*. 1926. №4. С. 39-40
- ²⁵ 294. Кац Б. Социальное страхование в Югославии и Румынии. *Вопросы страхования*. 1925. №25. С. 28
- ²⁶ Положения и проекты положения о Цусстрахе и заключения общего управления Наркомтруда СССР и отделов Цусстраха по проектам положения (сентябрь 1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 37. Л. 3

-
- ²⁷ Положения и проекты положения о Цусстрахе и заключения общего управления Наркомтруда СССР и отделов Цусстраха по проектам положения (сентябрь 1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 37. Л. 2
- ²⁸ Положения о медико-профилактическом отделе Цусстраха и медико-профилактических отделах страховых касс; штатное расписание Цусстраха и организационно-правового отдела Центрального управления, планы мероприятий по усилению работы организационного отдела и другие материалы (17 сентября 1928 – 14 августа 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 451. Л. 4-4 об.
- ²⁹ Положение о Цусстрахе и штатное расписание Цусстраха, протокол совещания при организационном отделе Цусстраха от 5 июня 1926 г. по рассмотрению положения о Цусстрахе (5 июня 1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 290. Л. 15
- ³⁰ Положения и проекты положения о Цусстрахе и заключения общего управления Наркомтруда СССР и отделов Цусстраха по проектам положения (сентябрь 1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 37. Л. 8
- ³¹ Положение о Цусстрахе и штатное расписание Цусстраха, протокол совещания при организационном отделе Цусстраха от 5 июня 1926 г. по рассмотрению положения о Цусстрахе (5 июня 1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 290. Л. 18
- ³² Положения и проекты положения о Цусстрахе и заключения общего управления Наркомтруда СССР и отделов Цусстраха по проектам положения (сентябрь 1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 37. Л. 10-11
- ³³ План работы отделов Цусстраха при Наркомтруде СССР и Главного управления социального страхования при Наркомтруде РСФСР, сводки и справки о работе Цусстраха на 1 квартал 1924-1925 г. (октябрь 1924 г. – сентябрь 1925 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 8. Л. 172
- ³⁴ Ликвидация ЦТСС. *Вопросы страхования*. 1928. №8. С. 1
- ³⁵ Постановления Союзного совета социального страхования, положения о совещании ответственных работников при Цусстрахе СССР, циркуляры и инструкции Цусстраха СССР, проект плана годового отчета о деятельности губернских страховых касс (август 1925 г. – март 1927 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7062. Оп.1. Д. 4. Л. 2-2 об.
- ³⁶ Материалы (протоколы, справки, заключения, переписка) по чистке аппарата Цусстраха НКТ СССР (1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р8341. Оп. 1. Д. 65. Л. 1
- ³⁷ Постановления бюро ячейки ВКП(б) при Наркомтруде СССР и отраслевых кассах социального страхования, общего собрания Наркомтруда, докладная записка комиссии по чистке аппарата Наркомтруда СССР (1 августа 1926 г. – 24 июня 1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 20. Л. 33, 39, 41; Материалы (протоколы, справки, заключения, переписка) по чистке аппарата Цусстраха НКТ СССР (1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р8341. Оп. 1. Д. 65. Л. 7, 11

-
- ³⁸ Докладная записка и сведения Цусстраха в ЦК ВКП(б) о подготовке и состоянии кадров органов социального страхования (1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 188. Л. 4
- ³⁹ Доклад о работе горрайстрахкассы (1929 – 1930 гг.). *ГАПО* (Государственный архив Пензенской области). Ф. Р302. Оп. 1. Д. 1. Л. 2
- ⁴⁰ Положение и схемы структуры и функций отделов Цусстраха, планы работ отделов на 1929/30 г. и отчеты об исполнении планов (1929 – 1931 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 301. Л. 5
- ⁴¹ Проект постановления комиссии по рассмотрению структуры и штатов Цусстраха и схема структуры Наркомтруда СССР (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 327. Л. 1
- ⁴² Положение о Союзном совете социального страхования при Народном комиссариате труда Союза ССР. *Вопросы страхования*. 1925. №6. С. 45
- ⁴³ Информационно-директивные письма (25 мая – 27 декабря 1926 г.). *НАРБ*. Ф. 45. Оп. 4. Д. 5. Л. 40
- ⁴⁴ Постановления Совнаркомов СССР, РСФСР от 21 августа 1925 г. об утверждении положения о Совете социального страхования при Наркомтруде РСФСР, постановления Союзного совета социального страхования, положения о союзном и республиканских советах социального страхования, об организационно-административном отделе Цусстраха, о фондах социального страхования и проект инструкции о работе ревизионных комиссий территориальных и страховых касс (7 августа – 17 ноября 1925 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 289. Л. 1-2
- ⁴⁵ Развитие социального страхования в России. Роль фонда социального страхования в социальной защите граждан. М. «Визави», 2001. С. 110-111
- ⁴⁶ Переписка ВЦСПС с ЦК Союзов по вопросам социального страхования рабочих и служащих (1927 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 11. Д. 389. Л. 83
- ⁴⁷ Постановления ЦИК и Совнаркома СССР и докладная записка Союзного совета социального страхования об изменении положения о Союзном совете соцстраха (26 марта – 23 апреля 1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 161. Л. 2; Проекты постановления ЦИК и Совнаркома СССР и переписка с Совнаркомом СССР о введении в состав Союзного совета социального страхования представителей рабочих с производства и об изменении положения о Союзном совете соцстраха (7 апреля – 9 мая 1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 162. Л. 14
- ⁴⁸ Протоколы и циркуляры ВЦСПС и южного бюро ВЦСПС по вопросам социального страхования (1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 6. Д. 370. Л. 29; Циркуляры, доклады и переписка губпрофсоветов, ЦК союзов с ВЦСПС и НКТ по вопросам социального обеспечения и страхования рабочих и служащих (1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 6. Д. 372. Л. 105
- ⁴⁹ Выписки из протоколов заседания Совнаркома СССР об изменении состава Союзного совета социального страхования при Наркомтруде СССР (24 февраля 1927 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 64. Л. 1

-
- ⁵⁰ Караваев В.В., Тидеман Я.Г. Организационная система социального страхования. М.-Л.: Государственное социально-экономическое издательство, 1932. С. 60
- ⁵¹ Белелюбский В. Как подготовить страховиков – специалистов. *Вопросы страхования*. 1924. №19. С. 9
- ⁵² Любимов Б. Украина. Курсы по социальному страхованию. *Вопросы страхования*. 1923. №21. С. 23
- ⁵³ Любимов Б. Украина. Курсы по социальному страхованию. *Вопросы страхования*. 1923. №21. С. 23
- ⁵⁴ Страховые курсы в Москве в 1923 году. *Вопросы страхования*. 1924. №3-4. С. 58-59
- ⁵⁵ Курсы по охране труда и соцстрахования. *Вопросы страхования*. 1924. №1-2. С. 50
- ⁵⁶ Проект положения о курсах по социальному страхованию при Цусстрахе, циркуляры Цусстраха об организации и задачах курсов и программы занятий курсов (1924 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 140. Л. 18
- ⁵⁷ Программы и сметы курсов по социальному страхованию при Наркомтруде СССР, список лекторов и переписка с кассами социального страхования о командировании представителей на курсы (1 апреля – 3 июня 1924 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 157. Л. 6
- ⁵⁸ Центральные страховые курсы. *Вопросы страхования*. 1925. №8. С. 17
- ⁵⁹ Пузанов Ф. Итоги центральных страховых курсов. Программа и учебный план. *Вопросы страхования*. 1925. №18-19. С. 25-26
- ⁶⁰ Пузанов Ф. Итоги центральных страховых курсов. Программа и учебный план. *Вопросы страхования*. 1925. №18-19. С. 26
- ⁶¹ Центральные страховые курсы. *Вопросы страхования*. 1925. №8. С. 17
- ⁶² Краткий обзор социального страхования за 1926 – 1928 гг.: Сборник статей / Под общ. ред. Л.П. Немченко. М.: Вопросы труда, 1928. С. 113; Протоколы совещаний ответственных работников Цусстраха (6 марта 1929 г. – 12 ноября 1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 136. Л. 35
- ⁶³ Краткий обзор социального страхования за 1926 – 1928 гг.: Сборник статей / Под общ. ред. Л.П. Немченко. М.: Вопросы труда, 1928. С. 113; Протоколы совещаний ответственных работников Цусстраха (6 марта 1929 г. – 12 ноября 1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 136. Л. 35
- ⁶⁴ Мовчан О.М. Повсякденне життя робітників УСРР. 1920-ті рр. К.: Інститут історії України НАН України, 2011. С. 124
- ⁶⁵ Милютин Б. Факультет социального страхования. *Вопросы страхования*. 1927. №17. С. 21
- ⁶⁶ Котляр М. Работа факультета. *Вопросы страхования*. 1928. №6. С. 23
- ⁶⁷ Котляр М. Работа факультета. *Вопросы страхования*. 1928. №6. С. 23
- ⁶⁸ Котляр М. Работа факультета. *Вопросы страхования*. 1928. №6. С. 24
- ⁶⁹ Himmer R. The Transition from War Communism to the New Economic Policy: An Analysis of Stalin's Views. *Russian Review*. October 1994, Vol. 53 Issue 4, P. 526

-
- ⁷⁰ Rimlinger G. Social insurance and manpower policy in the Soviet Union. *The Rice University Studies*. July 1962, Vol. 48 Issue 2, PP. 53-54
- ⁷¹ Протоколы совещаний ответственных работников Цусстраха (6 марта 1929 г. – 12 ноября 1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 136. Л. 29
- ⁷² Котляр М. Курсы пропагандистов-страховиков. *Вопросы страхования*. 1929. №40. С. 25
- ⁷³ Котляр М. Курсы пропагандистов-страховиков. *Вопросы страхования*. 1929. №40. С. 25.
- ⁷⁴ Rimlinger G. The Trade Union in Soviet Social Insurance: Historical Development and Present Functions. *Industrial and Labor Relations Review*, April 1961, Vol. 14, No. 3, P. 401
- ⁷⁵ Илюхин И. За подготовку большевистских кадров соцстраха. *Вопросы страхования*. 1932. №14. С. 10
- ⁷⁶ Условия приема на факультет социального страхования и на лекторские курсы ВШПД в 1930/31 уч. Году. *Вопросы страхования*. 1930. №14. С. 31-32
- ⁷⁷ Докладная записка и сведения Цусстраха в ЦК ВКП(б) о подготовке и состоянии кадров органов социального страхования (1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 188. Л. 2 об.
- ⁷⁸ Структура, инструкции и план работы ВЦОКСС'а и выплатных пунктов. Типовой профиль страхового делегата. Сведения о количестве застрахованных по угольной промышленности. Директивные письма и резолюции о подготовке кадров по социальному страхованию, о порядке премирования по линии органов социального страхования (1931 – 1932 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 4. Д. 1. Л. 120
- ⁷⁹ Забелин Л. Соцстрах в московских вузах (1925/26 г.). *Вопросы страхования*. 1926. №43. С. 7
- ⁸⁰ Докладная записка и сведения Цусстраха в ЦК ВКП(б) о подготовке и состоянии кадров органов социального страхования (1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 188. Л. 3
- ⁸¹ Докладная записка и сведения Цусстраха в ЦК ВКП(б) о подготовке и состоянии кадров органов социального страхования (1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 188. Л. 2 об.
- ⁸² Материалы о подготовке и переподготовке кадров по социальному страхованию (1 января – 26 декабря 1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 908. Л. 136-137 об.
- ⁸³ Постановления комиссии Наркомтруда СССР об упорядочении подготовки и использования страховых кадров и докладная записка Цусстраха о подготовке, переподготовке, учете и распределении кадров по социальному страхованию (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 245. Л. 161
- ⁸⁴ Постановления комиссии Наркомтруда СССР об упорядочении подготовки и использования страховых кадров и докладная записка Цусстраха о подготовке, переподготовке, учете и распределении кадров по социальному страхованию (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 245. Л. 163

-
- ⁸⁵ Постановления Совнаркома СССР и коллегии Наркомтруда СССР о плане подготовки кадров по труду и социальному страхованию на 1932 г. (2 августа 1931 г. – 5 марта 1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 678. Л. 9
- ⁸⁶ Какие кадры нам нужны. *Вопросы страхования*. 1931. №27. С. 3
- ⁸⁷ Постановления Совнаркома СССР и коллегии Наркомтруда СССР о плане подготовки кадров по труду и социальному страхованию на 1932 г. (2 августа 1931 г. – 5 марта 1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 678. Л. 9-9 об.
- ⁸⁸ Постановления Совнаркома СССР и коллегии Наркомтруда СССР о плане подготовки кадров по труду и социальному страхованию на 1932 г. (2 августа 1931 г. – 5 марта 1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 678. Л. 87, 91-92, 96
- ⁸⁹ Доклады о деятельности Цусстраха к IX съезду профессиональных союзов (1931 – 1932 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 691. Л. 52, 54
- ⁹⁰ Циркуляры Народного Комиссариата труда СССР и местного губернского комитета РКП (б) об учете ответственных работников по социальному страхованию (20 июня 1924 г. – 28 марта 1928 г.). *ГАПО*. Ф. Р399. Оп. 1. Д. 84а. Л. 31-32
- ⁹¹ Циркуляры Народного Комиссариата труда СССР и местного губернского комитета РКП (б) об учете ответственных работников по социальному страхованию (20 июня 1924 г. – 28 марта 1928 г.). *ГАПО*. Ф. Р399. Оп. 1. Д. 84а. Л. 46
- ⁹² Докладная записка и сведения Цусстраха в ЦК ВКП(б) о подготовке и состоянии кадров органов социального страхования (1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 188. Л. 4
- ⁹³ Материалы по статистике социального страхования за 1927/28 г. (1927 – 1928 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 12. Д. 191. Л. 67; Сведения о количестве страховых органов по СССР, союзным республикам и транспорту (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 257. Л. 4
- ⁹⁴ Акт обследования и сведения о состоянии подготовки кадров работников социального страхования в Таджикской и Украинской ССР (февраль 1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 788. Л. 12
- ⁹⁵ Обіжники Головоцсоцстраху (25 березня – 31 грудня 1925 р.). *ДАВіО* (Державний архів Вінницької області). Ф. Р155. Оп. 1. Спр. 469. АРК. 73
- ⁹⁶ «Вопросы страхования» за последний год. Итоги работы в цифрах. *Вопросы страхования*. 1923. №46. С. 47
- ⁹⁷ Котляр М. Три периода. *Вопросы страхования*. 1933. №11. С. 23
- ⁹⁸ Слияние издательств «Вопросы страхования». *Вопросы страхования*. 1923. №48. С. 40
- ⁹⁹ Данский Б. Г. Социальное страхование раньше и теперь. Изд. 2-е. М.: Вопросы труда, 1928. С. 131
- ¹⁰⁰ Краткий обзор социального страхования за 1926 – 1928 гг.: Сборник статей / Под общ. ред. Л.П. Немченко. М.: Вопросы труда, 1928. С. 114

-
- ¹⁰¹ Протоколы и выписки из протоколов заседаний комиссии по страховому просвещению при культотделе ВЦСПС (19 января – 12 декабря 1925 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 213. Л. 16-16 об.
- ¹⁰² «Вопросы страхования», Музей охраны труда и страховое просвещение. *Вопросы страхования*. 1928. №45. С. 26
- ¹⁰³ Протоколы заседаний совета Центрального музея охраны труда и социального страхования (ноябрь 1926 г. – октябрь 1927 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 293а. Л. 25
- ¹⁰⁴ Стецовский И. Истсоцстрах. *Вопросы страхования*. 1927. №14. С. 24
- ¹⁰⁵ Шер В. Совещание ответственных работников при Цусстрахе. *Вопросы страхования*. 1926. №36. С. 28
- ¹⁰⁶ Постановления комиссии Наркомтруда СССР об упорядочении подготовки и использования страховых кадров и докладная записка Цусстраха о подготовке, переподготовке, учете и распределении кадров по социальному страхованию (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 245. Л. 112
- ¹⁰⁷ Лещ Н. Недостатки в работе Истсоцстаха. *Вопросы страхования*. 1929. №31. С. 26
- ¹⁰⁸ Лещ Н. Недостатки в работе Истсоцстаха. *Вопросы страхования*. 1929. №31. С. 26.
- ¹⁰⁹ Протоколы заседаний совета Центрального музея охраны труда и социального страхования (ноябрь 1926 г. – октябрь 1927 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 293а. Л. 16
- ¹¹⁰ Положения о медико-профилактическом отделе Цусстраха и медико-профилактических отделах страховых касс; штатное расписание Цусстраха и организационно-правового отдела Центрального управления, планы мероприятий по усилению работы организационного отдела и другие материалы (17 сентября 1928 – 14 августа 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 451. Л. 4 об.
- ¹¹¹ Протоколы заседаний методического бюро Цусстраха СССР и материалы к протоколам (26 июля – 31 октября 1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 29. Л. 32
- ¹¹² Протоколы заседаний методического бюро Цусстраха СССР и материалы к протоколам (26 июля – 31 октября 1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 29. Л. 9
- ¹¹³ Протоколы заседаний методического бюро Цусстраха СССР и материалы к протоколам (26 июля – 31 октября 1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 29. Л. 9
- ¹¹⁴ Слушайте по радио сообщения о соцстраховании. *Вопросы страхования*. 1932. №16-17. С. 22
- ¹¹⁵ Соглашение между Цусстрахом и Всесоюзным комитетом радиовещания о передаче лекций по социальному страхованию (1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 889. Л. 5, 12
- ¹¹⁶ В Центральном музее охраны труда и соцстраха. *Вопросы страхования*. 1927. №48. С. 28

-
- ¹¹⁷ Протоколы заседаний методического бюро Цусстраха СССР и материалы к протоколам (26 июля – 31 октября 1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 29. Л. 10
- ¹¹⁸ Протоколы заседаний методического бюро Цусстраха СССР и материалы к протоколам (26 июля – 31 октября 1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 29. Л. 10
- ¹¹⁹ Страховое просвещение в порядок дня. *Вопросы страхования*. 1929. №33-34. С. 2
- ¹²⁰ Протоколы заседаний методического бюро Цусстраха СССР и материалы к протоколам (26 июля – 31 октября 1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 29. Л. 7
- ¹²¹ Постановления Совнаркома СССР и Союзного совета социального страхования об утверждении единого бюджета социального страхования СССР на 1929/30 г. (1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 132. Л. 73 об.; Смета расходов Цусстраха на подготовку кадров и страховое просвещение на октябрь – декабрь 1930 г. и приложение к директивному письму Цусстраха о подготовке страховых кадров (23 августа – 1 ноября 1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 662. Л. 12
- ¹²² Смета расходов и штатная ведомость Цусстраха СССР и Центрального института социального страхования на 1929 – 1930 гг., редакции журнала «Вопросы страхования» на страховое просвещение и пропаганду на 1929 – 1930 гг. на научные командировки врачей санаториев Цусстраха СССР (1929 – 1930 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 7. Д. 516. Л. 3
- ¹²³ Положение о научном совете Цусстраха СССР, протокол заседаний фракции научного совета от 25 июля 1931 г. о работе совета и его перспективах и докладные записки научного совета об организации сектора социального страхования при научно-исследовательском институте экономики труда и о расширении функций научного совета в области научно-исследовательских работ во второй пятилетке (июль – декабрь 1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 25. Л. 7
- ¹²⁴ Протоколы наряд Всеспілкової Ради соцстрахування при НКП УРСР (1922 – 1930 рр.). *ЦДАВО*. Ф. 2851. Оп. 1. Спр. 1043. АРК. 23
- ¹²⁵ Петров Н.М. Научная работа Цусстраха на новых путях. *Вопросы страхования*. 1931. №26. С. 8
- ¹²⁶ Положения о научном совете Цусстраха СССР и его секциях, проекты инструкций и планы работ научного совета на 1930 – 1931 гг. (1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 18. Л. 4
- ¹²⁷ Материалы об организации и работе бюро горнорудной секции научного совета Цусстраха и его филиалов: структура, положения, инструкции, протоколы, планы, программы, темы научно-исследовательских работ, передаваемых для разработки в научно-исследовательские институты, сметы и др. (1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 1. Д. 8. Л. 69
- ¹²⁸ Положение о научном совете Цусстраха СССР (1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 37а. Л. 3

-
- ¹²⁹ Петров Н.М. Научная работа Цусстраха на новых путях. *Вопросы страхования*. 1931. №26. С. 8
- ¹³⁰ Положение о структуре Всесоюзного научно-исследовательского института социального страхования (ВНИИСС) (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 148. Л. 1
- ¹³¹ Положение о структуре Всесоюзного научно-исследовательского института социального страхования (ВНИИСС) (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 148. Л. 2
- ¹³² Положение о структуре Всесоюзного научно-исследовательского института социального страхования (ВНИИСС) (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 148. Л. 3
- ¹³³ Положение об институте социального страхования, план работы на 1933 г. и список личного состава научно-исследовательского института социального страхования (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 767. Л. 14
- ¹³⁴ Положение о структуре Всесоюзного научно-исследовательского института социального страхования (ВНИИСС) (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 148. Л. 12
- ¹³⁵ Постановления, докладные записки, сведения ВЦСПС, Советов профсоюзов и ЦК союзов о состоянии и перестройке работы отделов зарплаты и производства в связи со слиянием органов Наркомтруда и соцстраха с ВЦСПС (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 17. Д. 168. Л. 4-4 об.
- ¹³⁶ Положение о главной бухгалтерии Института соцстраха и его филиалах (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 85. Л. 9, 19
- ¹³⁷ Грищенко Н.Н. Социальное страхование в России: история и современность. *Народонаселение*. 1999. №2. С. 43

Розділ II

Системи органів державного управління соціальним страхуванням

1. Головні управління соціального страхування союзних республік

Формування радянської системи соціального страхування в період непу мало свої особливості в кожній республіці, що входила до складу СРСР. Причини цього були закладені в суспільному устрої, рівні економічного розвитку, культурних традиціях населення. Не менш важливим аспектом були історичні передумови існування основ соцстраху, насамперед – діяльність лікарняних кас.

У відповідності до територіального принципу побудови системи соціального страхування, в союзних республіках органами, які відповідали за її організаційне оформлення та належне функціонування були Головні управління соціального страхування (Головсоцстрахи). Їм були підвідомчі усі обласні та губернські органи соцстраху, а на території автономних адміністративних одиниць – управління соціального страхування НКП автономних республік¹.

Центральне управління соціального страхування регулювало дії всіх страхових органів СРСР через Головсоцстрахи, а також керувало їх роботою. Діяльність Головсоцстрахів ревізувалася Цусстрахом та органами Робітничо-селянської інспекції. Основним завданням Головних управлінь соціального страхування було керівництво місцевими органами². Результати своєї діяльності Головсоцстрахи відображали у загальних зведених щоквартальних та піврічних звітах. План щоквартального звіту будувався за такою схемою: організаційна структура соціального страхування в республіці, організаційні ухили на місцях і заходи, вжиті Головсоцстрахом для їх усунення; взаємовідносини з органами праці та профорганізаціями в центрі і на місцях; загальна характеристика стану страхових фондів в республіці та відомості про умови їх зберігання

в кредитних установах, заходи боротьби із заборгованістю, свідчення про дотації місцевим органам і витрати коштів не за їх прямим призначенням; стан медичної допомоги в республіці, організаційні взаємовідносини з НКОЗ; загальна характеристика операційної роботи на місцях та інше³.

Піврічні звіти склалися з двох частин. У першій з них висвітлювалася робота головного управління як керівного і контролюючого органу: інформація про законоположення і відомчі розпорядження, які суперечили загальносоюзному законодавству, але залишалися в силі у республіці; питання страхової практики, що вимагали зміни або доповнення чинного страхового законодавства; зв'язок з Центральною радою профспілок, ревізійними комісіями, підвідомчими страхкасами та ін. Друга частина звіту складалася з такого: структура та функції, штати страхорганів; діяльність членів комітетів кас; зв'язок з периферією, застрахованими і профспілками; система діловодства; методи роботи та досягнення страхового просвітництва⁴. Таким чином, у структурі звітів чітко простежувалися не лише повноваження та функції Головоцстрахів, але й високий рівень контролю та нагляду за їх діяльністю з боку загальносоюзного органу.

З моменту утворення головних управлінь соціального страхування, їх очолювали начальники, делеговані відповідною радою профспілок та затверджені Колегією Наркомпраці. У зв'язку з цим, наприкінці 1926 р. у страхових колах набула поширення ідея реорганізації головоцстрахів на основі виборності та колегіального управління. Її прихильники вважали, що таким чином вдасться уникнути ситуації, за якої рішення, ухвалені всіма організаціями на пленарних засіданнях, могли бути скасовані одноосібно. Крім того, це дало б можливість залучити в центральні страхові органи нових робітників-практиків з місць, а також дозволило б відмовитися від традиції вирішення важливих питань за зачиненими дверима окремих кабінетів. Також зазначалося, що структура вищих органів соціального страхування, за якої одна особа розпоряджається значними фінансовими надходженнями і управляє мільйонами

застрахованих, не виправдовує себе, оскільки не дозволяє своєчасно і належним чином реагувати на зміну потреб своїх підопічних⁵. Обговорення цієї ідеї проходило на сторінках журналу «Вопросы страхования» у формі невеликих дописів, як правило, без зазначення авторства, що практично унеможливило встановлення прізвищ її ініціаторів і прибічників. Зауважимо, що означені вище міркування залишилися на рівні дискусії, оскільки не відповідали інтересам провладних кіл і суперечили базовим принципам побудови системи управління соцстрахом.

Незважаючи на жорстку централізацію всієї системи страхових органів, чіткий розподіл функцій і повноважень, союзні республіки не припиняли спроб розширення своїх прав у сфері соціального страхування. У 1927 р. уряд БСРР запропонував проект, в якому обґрунтовував необхідність надання Головним управлінням соціального страхування НКП союзних республік права призначати пенсії інвалідам праці та сім'ям, що втратили годувальників, щоправда лише у тих випадках, коли з поважних причин було пропущено терміни подання заяв.⁶ У зв'язку з тим, що у таких випадках це право було лише в Цусстраху, створювався складний і занадто бюрократизований порядок встановлення пенсії. Запропоноване спрощення повинно було усунути тяганину. Однак НКП СРСР з метою недопущення колосальних витрат страхових коштів, а також їх нерационального використання висловив заперечення проти проекту БСРР і Цусстрах визнав недоцільним передачу Головоцстрахам права продовжувати терміни для подання клопотань про призначення пенсій.

Ще одним, не менш яскравим, прикладом боротьби з надмірною централізацією був проект щодо розширення прав республіканських органів соцстраху, запропонований урядом УСРР на розгляд РНК СРСР у червні 1929 р. Він складався з семи пунктів, в яких пропонувалося функцію регулювання роботи транспортних страхас передати НКП союзних республік, надати головоцстрахам право керувати визначенням

структури і функцій місцевих органів соцстраху, право стягнення пені без обмеження сум, а також визначення фонду, з якого Цусстрах міг би перекидати кошти у всесоюзний фонд. Республіканським радам потрібно дати можливість встановлювати пільговий тариф внесків на соцстрах для окремих підприємств, самостійно визначати категорії робіт, на які поширюється часткове страхування, здійснювати розподіл місцевостей на тарифні смуги для обчислення розмірів пенсій та допомог⁷. Незважаючи на те, що проект підтримали уряд БСРР – повною мірою, уряди ЗСФРР, Турк. РСР, РСФРР – за винятком кількох пунктів, РНК СРСР його відхилила. Адже задоволення інтересів національних республік через поступки у перерозподілі повноважень, на загальносоюзному рівні сприймалося як підтримка відцентрових тенденцій, що за своєю суттю було неприпустимо для радянського керівництва.

Загалом, на території Радянського Союзу діяло єдине страхове законодавство. Водночас, під впливом економічних і національних умов в окремих республіках у практичній роботі страхових органів формувалися свої особливі риси. Так, організація соціального страхування в РСФРР за декретом 15 листопада 1921 р. розпочалася в грудні того ж року зі створення Центрального управління соціального страхування у складі НКСЗ. З лютого по вересень 1922 р. тривало формування губернських управлінь соціального страхування. За перший рік роботи було налагоджено розлогу страхову мережу: 648 територіальних страхових кас, які обслуговували 2 млн. 720 тис. застрахованих і 348 транспортних кас з 958 955 застрахованих⁸. Кількість застрахованих щороку зростала. У 1924/25 р. вона становила 4 млн. 77 тис. осіб, у 1927/28 р. – 5 млн. 866 тис., у 1931 р. – 10 млн. 293 тис.⁹.

Цікаво, що до кінця 1925 р. у РСФРР фактично не існувало Головного управління соціального страхування, оскільки його функції виконував Цусстрах. У результаті розвитку і остаточного оформлення діяльності НКП РСФРР, на початку 1926 р. Головсоцстрах РСФРР зрештою таки було виокремлено з апа-

рату Центрального управління соціального страхування і передано до його складу*. З цього часу він став самостійним страховим центром РСФРР, який здійснював свою діяльність на основі директив уряду РСФРР, НКП РСФРР і Цусстраху¹⁰. Однак усі його дії постійно перебували під пильним контролем центру. Підтвердженням цьому є прийняття 21 червня 1927 р. на нараді відповідальних працівників Цусстраху у складі Л. Немченко, В. Гутцайта, Б. Файнгольда, Я. Романова, Є. Каплана, М. Борисова, І. Енгеля, В. Шера, В. Кузятіна і М. Петрова рішення про негайне призначення інструктора для нагляду за діяльністю Головоцстраху РСФРР та попереднього узгодження усіх його проектів, законодавчих ініціатив і висновків з ЦУСС. Крім того, з інформаційною метою одного з працівників Цусстраху було прикріплено до нарад відповідальних працівників Головного управління соцстраху РСФРР і Республіканської ради та зобов'язано бути присутнім на цих засіданнях, задалегідь знайомитися з матеріалами й інформувати відділи Цусстраху щодо усіх питань, які входили до порядку денного¹¹.

У 1930 р. посада інструктора-інформатора з'явилася також у штаті головоцстрахів УСРР, БСРР і ЗСФРР. Коло його обов'язків було таким: облік і опрацювання матеріалів, що надходили з місць і власне по Управлінню, складання зведень і директивних листів з наступним їх поданням до Цусстраху¹².

Другою за обсягом та темпами розвитку соціального страхування була Українська Соціалістична Радянська Республіка.

*Упродовж 1925 – 1927 рр. начальником Головоцстраху РСФРР був Володимир Іванович Догадов. Кар'єру активного партійного діяча він розпочав в Казані. У 1918 р. його обрали членом правління Казанського союзу металістів. З цього часу він працював в органах Наркомпраці – народним комісаром праці Татарської Соціалістичної Радянської Республіки. В травні 1925 р. В. Догадова призначили членом колегії НКП РСФРР і начальником Головоцстраху. Залишити посаду він був змушений у зв'язку з важкою хворобою. В березні 1931 р. Володимир Іванович помер в Сухумі від туберкульозу легень.

Формування апарату управління соцстрахом у республіці розпочалося в грудні 1921 р. із затвердження положення про створення Управління соціального страхування¹³. На початковому етапі свого існування Управління було спільним органом НКСЗ УСРР і Південного бюро ВЦРПС. Згодом, уже під назвою «Головсоцстрах», входило до складу Наркомату соціального забезпечення, а з 1923 р. – НКП УСРР¹⁴. Незмінним начальником Головсоцстраху УСРР протягом 10 років (з серпня 1923 до вересня 1933 року) був Іван Іванович Фрейман^{15*}.

Чисельність співробітників Головного управління соціального страхування у 1923 – 1926 рр. постійно зростала. На травень 1923 р. в управлінні нараховувався 21 працівник, на листопад цього ж року – 45, на жовтень 1926 р. – 88¹⁶. Однак, у результаті реорганізації 1927 р. апарат Головсоцстраху скоротили до 63 осіб, з яких у трьох відділах залишався 31 співробітник, а решта – виконували його функції у складі об'єднаних відділів апарату НКП УСРР¹⁷. Новий штат у кількості 64 осіб затвердили у 1928 р. після переходу органів соціального страхування УСРР на держнормовану заробітну платню¹⁸. Від того часу і до моменту ліквідації управління його склад залишався незмінним.

Формуючи страхову мережу, Головсоцстрах УСРР пішов шляхом укрупнення страхових кас і налагодження тісного зв'язку їхньої діяльності з профспілковими, радянськими і партійними органами¹⁹. Підтвердженням цього факту були наступні показники: на 1 жовтня 1923 р. в УСРР нараховувалося 126 страхових кас, на 1 вересня 1924 р. – 98, на 1 січня 1925 р. – 76, а на 1 вересня 1926 р. – лише 42 каси, які обслуговували

*Іван Іванович Фрейман народився у 1881 р. в селянській родині, за національністю – латиш. До призначення на нову посаду і переїзду в м. Харків працював в апараті Центрального управління соціального страхування НКП СРСР. І. Фрейман був досвідченим і компетентним страховиком, користувався повагою і авторитетом серед колег. З позицій начальника республіканського органу управління соцстрахом, неодноразово критикував діяльність Цусстраху, по мірі можливості, відстоював інтереси Головсоцстраху УСРР.

1 382 918 застрахованих²⁰. Фактично процес організаційного оформлення мережі страхових органів в УСРР завершився в 1925/26 операційному році²¹.

Функції Головоцстраху УСРР, як й інших республік, переглянули вслід за Цусстрахом після створення Союзної ради соціального страхування при НКП СРСР й аналогічних Рад соціального страхування при Наркоматах праці союзних республік. Організація Всеукраїнської ради соціального страхування (ВУРСС) при НКП УСРР була передбачена постановою ВУЦВК та РНК УСРР від 2 грудня 1925 р.²². Затвердити її персональний склад (11 осіб від НКП, НКОЗ, НКШС, НКФ, НКСЗ, ВРНГ і 5 членів ВУРПС) РНК УСРР вдалося лише 25 лютого 1926 р.²³. В липні 1929 р. кількісний склад Ради було розширено до 25 осіб у зв'язку з необхідністю збільшення представництва в органах соцстраху робітників з підприємств²⁴.

Із переходом до політики форсованої індустріалізації було розпочато роботу з переорієнтації соціального страхування на обслуговування працівників провідних галузей промисловості. Звісно ж таке рішення вимагало реорганізації страхової мережі. Положення про органи соціального страхування від 8 липня 1931 р. закріпило результати реформування на законодавчому рівні²⁵. Однак ГУСС УСРР, ще до затвердження Цусстрахом СРСР положення про виплатний пункт, розгорнув активну діяльність, спрямовану на їх організацію. В результаті станом на 14 червня 1931 р. у республіці вже існувало 269 виплатних пунктів²⁶.

Оновлена в 1931 р. страхова мережа передбачала існування територіальних та галузевих кас. Замість Головоцстраху УСРР, як і в інших союзних республіках, була створена республіканська каса соціального страхування, яка залишалася у відомчому підпорядкуванні НКП СРСР. У 1933 р. у результаті об'єднання НКП СРСР та ВЦРПС управління справою соціального страхування перейшло у відання профспілок. В УСРР загальне керівництво державним соцстрахом здійснювала Всеукраїнська рада професійних спілок²⁷.

Практичне проведення соціального страхування в Радянській Білорусі розпочалося з лютого 1922 р., коли організованим при Наркомсоцзабезі відділом соцстраху була оголошена реєстрація установ і підприємств задля поширення на їхніх працівників соціального страхування²⁸. Наприкінці січня 1923 р. ця функція перейшла до апарату страхкас²⁹.

У березні 1922 р. розпочала свою роботу страхова рада у складі: 4 представників Ради профспілок і по одному від НКСЗ, НКП і НКОЗ для вирішення переважно принципів питань. Нею були встановлені розміри відсотків страхових внесків та норми допомог для різних груп застрахованих. Керівництво соціальним страхуванням на місцях здійснювали ради в повітах з аналогічним представництвом³⁰. З липня на території Радянської Білорусі було розгорнуто роботу зі створення страхових кас. Відтоді страхова рада набула характеру дорадчого органу з особливо важливих питань, а повітові ради були ліквідовані. Головоцстрах приступив до роботи наприкінці 1922 р.³¹.

У Мінську каси розпочали видачу допомог уже з липня 1922 р. На жовтень цього ж року вони були наступних видів: з тимчасової непрацездатності, додаткові, а також частково меддопомога застрахованим, які працювали на приватних підприємствах. Виплати по безробіттю видавалися безпосередньо Управлінням соціального страхування. Забезпечення інвалідів залишалося у віданні НКСЗ. Надання медичної допомоги застрахованим здійснювалося органами НКОЗ через секції робітничої медицини. На 1 листопада 1922 р. було взято на облік 3299 підприємств з 22 160 застрахованих. Страхових внесків надійшло – 459 985 руб.³². З перших днів роботи страхові органи підтримували тісний зв'язок з професійними спілками та НКП. Профспілки усіляко сприяли залученню до страхування підприємств, головним чином приватних, і стягуванню з них страхових внесків. Інспектори праці всіма заходами допомагали виявляти тих, хто ухилявся від страхування.

Зважаючи на всі успіхи у справі соціального страхування, варто відзначити, що фінансове становище органів соцстраху

було критичним. Питання про стан соціального страхування в республіці розглядалося на засіданні РНК БСРР в липні 1924 р. У своїй доповіді начальник Головоцстраху наголосив на тому, що навіть стовідсоткове надходження страхових внесків не дасть можливість страховим органам повною мірою провести всі заходи щодо забезпечення застрахованих. Багато госп-органів не тільки не покривали старої заборгованості із соцстраху, але і не вносили поточних страхових внесків. Обговоривши доповідь, РНК ухвалила запропонувати всім державним установам і підприємствам, що перебували як на держбюджеті, так і на госпрозрахунку, а також кооперативним організаціям погасити заборгованість по соціальному страхуванню в найкоротший термін і надалі вносити належні з соцстраху суми одночасно з виплатою зарплати. Заборонити місцевим органам самостійно знижувати розмір страхових внесків та анулювати заборгованості без дозволу і відома Головоцстраху. Запропонувати НКФ в центрі і на місцях кошти, які відпускаються на оплату страхових внесків, видавати виключно за візою органів соцстраху, ставлячи їх до відома про розміри сум³³. Передбачалося, що, беручи за основу постанови РНК, Білоруський головоцстрах зуміє покращити фінансове становище страхових органів і тим самим поліпшити забезпечення застрахованих.

Незважаючи на вжиті заходи, в офіційних матеріалах продовжували з'являтися дані про вкрай нестійке фінансове становище страхових кас. З належних страхових внесків у середньому надходило приблизно 80 %. Середньомісячні витрати по всіх страхових касах республіки визначалися у розмірі 300 тис. руб., а заборгованість на 1 вересня 1924 р. становила понад 600 тис. руб., що виключало можливість накопичення грошових резервів³⁴.

За 1924/25 р. кількість застрахованих у республіці зросла на 21 %. В установах та підприємствах, що перебували на державному та місцевому бюджетах, працювало 41,6 % застрахованих, в госпрозрахункових – 34,3 %, в кооперативних і громадських організаціях – 13,7 %, у приватних підприємствах –

10,4 %. Більшість застрахованих, а саме – 83 315 осіб, знаходилося в містах, в районних центрах і робітничих селищах – 40 590, або 32,8 %³⁵. Середня річна кількість застрахованих у 1924/25 р. становила 91 404 осіб, у 1925/26 р. – понад 114 000 осіб³⁶. Валовий дохід, включаючи і суми, які передавалися Наркомздраву, в тому ж 1924/25 р. перевищував 5 560 000 руб., а в 1925/26 р. – 8 940 000 руб. Одночасно спостерігалось швидке зростання витрат, яке випереджало дохід. У 1924/25 р. було витрачено 96 % прибутку, в 1925/26 р. – 110,5 %³⁷.

З 1925 р. вирішення фінансових питань перейшло до компетенції Ради соціального страхування при НКП БСРР, яку з-поміж союзних республік організували однією з перших³⁸. Проіснувала вона лише 6 років. У зв'язку з організацією системи галузевих кас і республіканських територіальних кас у середині 1931 р. республіканські страхові ради були ліквідовані³⁹.

Труднощі Головоцстраху БСРР, пов'язані з дефіцитністю соціального страхування в республіці, зумовлювалися низьким середнім страховим тарифом, розвиненою мережею трудових колективів, зростанням захворюваності, збільшенням кількості пенсіонерів та іншими причинами⁴⁰. Зупинимось на деяких з них більш детально. Широкого поширення в БСРР набули трудові колективи як форма боротьби з безробіттям. У них було зайнято понад 5000 працівників. Ця група повністю забезпечувалася всіма видами соцстрахування, а страхові внески за них не сплачувалися. Що, безумовно, негативно позначилося на фінансовому становищі страхових органів⁴¹.

Особливістю БСРР було й те, що в її промисловості переважали невеликі підприємства, що зумовлювало їх незадовільний санітарно-технічний стан. Це відображалось на здоров'ї робітників і поряд з припливом нової непідготовленої робочої сили, яка не мала виробничих навичок, і недостатністю лікарняної та профілактичної мережі було постійним чинником, що підвищував ризик тимчасової втрати працездатності. Крім того, зростання витрат на виплату допомог у разі хвороби в 1925/26 р. було викликане такими причинами: спалах грипу,

що збільшив захворюваність майже на 13 %, велика кількість хвороб шкіри і травм – 23,5 %, туберкульоз – 13,7 % і шлунково-кишкові захворювання – 12,2 %⁴². Варто враховувати і ту обставину, що 20 % застрахованих працювало на підприємствах зі шкідливими умовами праці (сірникових, текстильних, скляних).

На 1927 р. кількість застрахованих серед робітників і службовців у республіці перевищувала 150 тис. осіб, а без Речіци та Гомеля, нещодавно приєднаних до БСРР, – 125 тис.; у 1928 р. їх чисельність зросла до 179 тис., 1929 р. – 204 тис., 1930 р. – 259 тис., а в 1931 р. – до 365 тис. осіб.⁴³ Таким чином, лише за чотири роки кількість осіб, охоплених соціальним страхуванням, зросла більше ніж удвічі, що свідчило про достатньо швидкі темпи поширення соцстраху.

На фоні зростання чисельності застрахованих, з середини 1920-х років простежується тенденція до зменшення кількості страхових органів. Це зумовлювалося їх укрупненням⁴⁴. Якщо на 1 жовтня 1927 р. по БСРР налічувалося 110 страхових установ із загальною кількістю співробітників 397 осіб, на цей же час 1928 р. – 106 і 377 співробітників⁴⁵. У 1930 р. після ліквідації округів було організовано 100 міських і районних страхових установ. Наступного року на виконання директив V Пленуму ВЦРПС у республіці було створено 35 виплатних пунктів, з них 5 галузевих: 4 з машинобудування і 1 – з основної хімії. На 1933 р. нараховувалося 98 страхових установ⁴⁶.

Таким чином, навіть зважаючи на те, що в БСРР організаційна система соціального страхування почала формуватися ще з лютого 1922 р. з використанням досвіду РСФРР та УСРР, місцеві особливості не дозволили уникнути труднощів, характерних для радянського соцстраху загалом, а подекуди були причиною появи додаткових перешкод для його ефективного функціонування. Однак зазначена обставина не стала на заваді активного пропагування досягнень радянського соціального страхування. Доповідь представника Головоцстраху БСРР, озвучену на радіоперекличці 29 січня 1932 р., було складено у вигляді порівняльного аналізу системи соцстраху в БСРР та

Польщі⁴⁷. Вибрані для зіставлення показники однозначно свідчили на користь першої.

Активно включилися в систему соціального страхування також закавказькі республіки. У 1920 – 1921 рр., із закінченням громадянської війни, в Закавказзі утворилися три нові незалежні радянські республіки – Азербайджанська, Вірменська і Грузинська. Вже в 1922 р. вони об'єдналися в Закавказьку Соціалістичну Федеративну Радянську Республіку. Таким чином, на момент прийняття Першим з'їздом Рад СРСР Декларації про утворення СРСР, існували чотири незалежні республіки – РСФРР, УСРР, БСРР та ЗСФРР⁴⁸.

Запровадження соціального страхування в усіх республіках, що входили до складу ЗСФРР, розпочалося з прийняття низки постанов Закавказькою союзною радою 23 серпня 1922 р. Цілком природним було те, що за зразок бралася страхове законодавство РСФРР. Все ж деякі відмінності, враховуючи особливості розвитку, існували. Вищим страховим органом федерації була Закавказька страхова рада при Закавказькому народному комісаріаті праці з функціями, аналогічними функціям Центрального управління соціального страхування РСФРР. В окремих союзних республіках при управліннях уповноважених Закнаркомпраці були створені республіканські страхові ради. Юридичною основою їх функціонування були союзні законоположення і загальні керівні вказівки Закавказької страхової ради. Вони, паралельно з управлінням роботою страхових кас, самі безпосередньо здійснювали частину функцій з проведення соціального страхування на місцях⁴⁹.

Усі кошти, що надходили на соціальне страхування у межах окремих союзних республік, утворювали так звані республіканські фонди соціального страхування. Операційні фонди перебували в розпорядженні страхових кас, а республіканські запасні фонди – відповідних страхових рад. Принцип утворення республіканського запасного фонду був таким: 10 % відрахувань з усіх страхових внесків, залишки річних операцій по кожному виду страхування, незатребувані, протягом законом встановленого терміну, пенсії та допомоги, пеня і штрафи.

Витрачався він на покриття організаційних витрат місцевих страхових органів і на підкріплення їх операційних фондів⁵⁰.

Крім того, при Закавказькій страховій раді був створений запасний фонд, який використовувався для покриття організаційних витрат та для підкріплення республіканських запасних фондів. Його можливості були напрочуд обмеженими у зв'язку з незначними розмірами відрахувань (1 % з перерахованих страхових внесків). Право переказу грошових коштів з одного фонду на підкріплення іншого надавалося лише Закавказькій страховій раді у вигляді короткострокового запозичення.

Таким чином, існування запасних фондів у кожній із союзних республік і загальнофедеративного запасного фонду було характерною особливістю чинного в Закавказзі з 1922 р. Положення про фонди. Воно зберігало юридичну силу до 1924 р. Відповідно до нового Положення про фонди, яке вступило в дію з 1 червня 1924 р., окремі республіканські запасні страхові фонди і Закавказький перестраховочний фонд були ліквідовані. Закавказзя стало учасником Всесоюзного запасного фонду⁵¹.

Головоцстрах Закавказзя виконував функції крайового органу, що об'єднував через республіканські управління соцстраху всі страхові організації, регулюючи діяльність останніх у відповідності з вимогами страхового законодавства СРСР взагалі та Закреспублік зокрема⁵².

Умови розвитку соціального страхування в кожній з республік, що входили до складу ЗСФРР, були досить різними. Наприклад, у Грузії на лютий 1921 р. налічувалося 10 лікарняних кас: 5 загальноміських (Тифліс, Кутаїс, Поті, Батум, Сухум) і 5 – на підприємствах. Коли в Росії лікарняні каси замінив соцзабез і його відділення, в Грузії вони збереглися і функціонували зі значно більшою інтенсивністю, ніж раніше. Їх діяльності сприяв декрет ревкому Грузії від 2 квітня 1921 р., яким було запроваджено соціальне страхування (за всіма видами) всіх осіб найманої праці, незалежно від того, у кого вони працювали⁵³.

Страхування фінансувалося за рахунок страхових внесків,

які були зобов'язані сплачувати підприємства, установи і господарства, що застосовували найману працю, у розмірі 10 % виплаченої робітникам і службовцям заробітної плати. Однак це зобов'язання виконувалося незначною мірою лише приватними підприємствами. 1 вересня 1922 р. було запроваджено додаткове 2 % відрахування на страхування безробітних⁵⁴.

Декретом уряду від 12 жовтня 1922 р. було створено страхову раду. Вона успадкувала всі функції відділу соціального страхування і стала верховним керівним органом для страхових кас Грузії. У січня 1923 р. її знову замінив відділ соцстрахування.

На 1 жовтня 1924 р. в територіальних касах Грузії перебувало на обліку 74 259 застрахованих, а на цей же період наступного року – 88 339 осіб. На 1 жовтня 1925 р. республіканське управління соцстраху Грузії об'єднувало 15 територіальних страхових кас із загальною кількістю співробітників – 227 осіб. У середньому на одну касу доводилося 5889 застрахованих і 404 страхувальника⁵⁵.

Умови для впровадження соціального страхування в Азербайджані були менш сприятливими. Тут не існувало лікарняних кас. Значним недоліком в роботі Азербайджанського управління соціального страхування було те, що Азнафта, де було зайнято 48 тисяч робітників і службовців, з питань соціального страхування, перебувала за межами контролю та обліку Азсоцстраху⁵⁶.

Розгортання страхової роботи почалося із запровадження страхування на випадок безробіття та інвалідності. Потім Азсоцстрах став поступово переймати від підприємств страхування з тимчасової непрацездатності. На 1924 р. штат Азсоцстраху складав 35 – 36 осіб⁵⁷.

Соціальне страхування у Вірменії було введено з жовтня 1922 р., коли постановою Закавказької союзної ради були організовані Закавказька і республіканські страхові ради. В січні 1923 р. у Вірменії республіканська рада була перейменована у відділ соціального страхування, а в травні – в управління соцстрахування. Перший час, страхова рада займалася переважно

організаційною роботою, виконуючи в центрі (в Ерівані) функції Еріванської страхової каси⁵⁸.

З травня 1923 р. допомоги та пенсії виплачувалися відповідно до вартості набору продуктів у товарному розрахунку. З вересня цього ж року, згідно з вимогою Головоцстраху, були встановлені розміри пенсій та допомог відповідно до загальних для всього союзу республік норм, але знову ж таки виходячи з вартості набору продуктів в товарних рублях. Заборгованість по страховнесках утримувалася на рівні 10 %⁵⁹.

У зв'язку з ліквідацією в межах всього Союзу губернських управлінь соціального страхування та перетворення їх у губернські каси, в кінці 1924 – на початку 1925 р. розгорнулася гостра дискусія щодо реорганізації республіканських управлінь соцстрахування у Закавказзі. Враховуючи всі місцеві особливості в організації соціального страхування в кожній республіці, це питання вимагало більшої обережності, ніж у РСФРР. Якщо в Азербайджані та Вірменії поступовий перехід до загальнореспубліканських страхових кас був можливий, то зовсім іншою була ситуація в Грузії, де каси в республіках Аджарістан та Абхазія були діяльними страховими одиницями. В них були свої страхові пункти, уповноважені. Перебуваючи під управлінням кваліфікованих і досвідчених страхових працівників, вони стали фактично касами цілого району⁶⁰.

Таким чином, в Грузії було б необхідно створювати три республіканські каси: грузинську, аджарістанську і абхазьку. Цей приклад лише підтверджував неможливість єдиного підходу до розв'язання означеного питання у кожній, окремо взятій, республіці Закавказзя.

Цифровий матеріал підтверджує інтенсивність поширення соціального страхування в закавказьких республіках. За період з 1922 по 1931 р. кількість застрахованих в АРСР зросла на 285 %, в ГРСР – на 380 %, у ВРСР – на 1120 %, загалом в ЗСФРР – на 360 %.

Ріст кількості застрахованих у ЗСФРР загалом і в кожній республіці зокрема, характеризується поданою нижче таблицею:

**Динаміка зростання кількості застрахованих в
закавказьких республіках⁶¹**

Республіка	Кількість застрахованих	
	1922 р.	1931 р.
АРСР	69 296	267 247
ГРСР	47 457	227 639
ВРСР	5 424	66 421
ЗСФРР	122 177	561 307

В середньоазійських республіках складнощі у створенні страхової мережі та налагодженні роботи органів соціального страхування обумовлювалися внутрішніми політичними та економічними процесами.

Після національного розмежування Середньої Азії на території в 418 529 квадратних кілометрів із загальною кількістю населення в 914 558 чоловік утворилася Туркменська Радянська Соціалістична Республіка (Турк. РСР). До її складу ввійшли два округи від колишньої Бухарської РСР, один – від колишньої Хорезмської РСР і вся Туркменська область колишньої Туркестанської Республіки⁶².

З утворенням Наркоматів в Турк. РСР, 8 грудня 1924 р. при Народному комісаріаті праці було організоване Головне управління соціального страхування. Побудова всього апарату оформилася в наступному вигляді: колишнє Обласне управління лише змінило вивіску на Головсоцстрах, згрупувавши все технічне виконання роботи, віднявши в окружних кас розподілення по фондах. До останніх, у свою чергу, перейшли функції колишніх повітових кас, тобто видача пенсій і допомог, облік страхувальників, застрахованих і надходжень без розподілу по фондах⁶³.

Незважаючи на те, що в Турк. РСР законоположення про соціальне страхування було прийняте в середині 1924 р., фактично далі столичного міста Хіви воно не було проведене. Це

пояснюється тим, що в округах, які відійшли від колишньої Бухарської республіки, в перший час, про соціальне страхування говорити не доводилося.

Крім того, було необхідне термінове поширення радянського страхового законодавства на всі території нової республіки. Наприклад, в Керкінському і Чарджуйському округах було по два первинних осередки, з яких один працював за законами Бухарської РСР, а інший – за законами СРСР. У зв'язку з цим, для здійснення страхових операцій по всіх округах Турк. РСР були введені основні узаконення СРСР без змін, за винятком деяких діловодних форм.

На 1 грудня 1924 р., у новоутвореній республіці, нараховувалося 825 страхувальників та 9175 застрахованих⁶⁴. У 1925 р., згідно з адміністративно-територіальним поділом, в Турк. РСР налічувалося вже 11 страхових одиниць зі штатом в 30 осіб, які обслуговували 1205 страхувальників з 11 912 застрахованих⁶⁵. Всі грошові кошти були централізовані Головсоцстрахом Турк. РСР. Використання операційних та організаційних сум здійснювалося поквартально, кошторисним порядком.

Проте, незважаючи на всі проведені заходи, матеріали обстеження стану соціального страхування в Турк. РСР, зібрані бригадою Цусстраху в червні 1933 р., відображають низку недоліків в роботі страхових органів. За 1932 р. у штат Республіканської каси соціального страхування (РКСС) прийняли 56 осіб, а звільнили – 47. Заборгованість складала майже місячний внесок усіх страхувальників, у той час, коли середня заборгованість по інших республіках – не більше 7 днів. На 1 січня 1933 р. вона становила 2 047 100 руб. Частим явищем було нецільове використання страхових засобів і пов'язані з цим службові зловживання. Не маючи на те необхідних асигнувань, член Колегії НКП Турк. РСР О. Дубровський уклав з Туркменкіно договір на суму 70 тис. руб. про створення фільму «Праця і соцстрах». Кошти перевели повністю, але після закінчення обумовленого терміну сценарій залишився остаточно не сформованим, а неустойка умовами договору не була передбачена.

На момент перевірки, РКСС очолювала Айнева Есенова – член ВКП(б), за національністю – туркменка, стаж роботи у сфері соціального страхування – менше 2-х років⁶⁶.

Таким чином, система соціального страхування в республіці функціонувала зі значними труднощами. Заборгованість по страхових внесках постійно зростала. Витрати перевищували прибутки. Крім того, не вистачало кваліфікованих працівників, зберігалася плінність страхових кадрів, робота зі страхового просвітництва практично не проводилася. Також досить часто страхові кошти використовувалися не за призначенням, а звіти не відображали реального стану справ.

Подібним чином складалася ситуація в іншій середньоазійській республіці – Узбецькій Радянській Соціалістичній Республіці. До національного розмежування Середньої Азії в Узбекистані соціальне страхування під керівництвом Головоцстраху здійснювалося 3 обласними касами: Ташкентською, Самаркандською і Ферганською, 6 районними касами і 13 контрольно-виплатними пунктами. Крім того, на території колишньої Бухарської народної радянської республіки функціонувала власна надзвичайно слабка страхова мережа зі своєрідним законодавством. В середині 1924/25 бюджетного року під керівництвом Головоцстраху Узб. РСР перейшли Зеравшанська і Хорезмська обласні каси, а в 1926 р. – Кашкадар’їнська і Сухандар’їнська обласні каси, Таджицька АРСР і Кенімехський район. Щороку кількість застрахованих зростала. Якщо в 1924/25 р. їх було 74 тис., то в 1925/26 р. – 92 тис., в 1926/27 р. – 104 тис., в 1927/28 р. – 108 тис., в 1929 р. – 127 тис., в 1930 р. – 172 тис.⁶⁷.

У 1930 р. Головне управління соціального страхування Наркомату праці Узбекистану було переведено із Самарканда в Ташкент. На той час у його структурі функціонувало 3 групи: фондово-бюджетна, організаційно-правова і медико-профілактична⁶⁸.

У грудні 1931 р. при Республіканській касі соціального страхування Узб. РСР було створено медико-дослідне і консу-

льтаційне бюро соцстраху. Однак, в умовах відсутності науково-дослідної літератури і необхідного досвіду, самостійно розробити програму роботи і реалізувати практичні заходи не видавалося можливим. Подібні утворення потребували організаційних і методичних вказівок союзних страхових органів⁶⁹. Це зайвий раз слугувало підтвердженням існування недоліків у системі соціального страхування.

У 1929 р. статус союзної республіки отримала Таджикиська АРСР. Результати обстеження республіканської каси соціального страхування Тадж. РСР дають змогу простежити динаміку розвитку соцстраху в республіці за період з 1931 по 1933 рік. Якщо на 1 січня 1931 р. функціонувала 31 каса, а штат нараховував 85 працівників, то в 1933 р. їх було уже 43 і 129 відповідно. У 1932 р. мережа органів соціального страхування охопила всі без виключення райони Тадж. РСР, а кількість застрахованих досягла 72 149 осіб⁷⁰. Перелік негативних явищ в роботі республіканської каси включає витрати засобів соцстраху не за призначенням, привласнення їх для власних потреб, складання завідомо неправдивих звітів та ін⁷¹.

На кінець 1923/24 операційного року на території Казахської АРСР працювали: Головоцстрах, Наркомат праці, 3 губернських управління соціального страхування і 17 страхових кас. Станом на 1 жовтня 1923 р. в республіці було 6134 страхувальники і 65 382 застрахованих, на 1 жовтня 1924 р. – 8920 і 61 784 відповідно. Зменшення кількості застрахованих було пов'язане зі скороченням штату установ і підприємств. Всього за рік страхових внесків було сплачено на суму 2 293 225 руб.⁷²

У 1925 р. Головне управління соціального страхування Казахської АРСР було розформоване і замість нього на І з'їзді Профспілки Казахстану обрано Крайову касу соцстраху з 9-ти членів і 4-х кандидатів⁷³.

Відповідно до рішення V-го Пленуму ВЦРПС і постанови ЦВК і РНК СРСР від 23 червня 1931 р. Головні управління соціального страхування союзних республік підлягали реорганізації в територіальні республіканські страхові каси, які очолю-

вали, обрані на республіканських міжсоюзних з'їздах профспілок, комітети. Положення про республіканські комітети, розроблене спільно Головоцстрахом РСФРР і соціально-побутовим сектором ВЦРПС, було затверджене ЦВК і РНК СРСР. До складу комітету входило 59 осіб: 15 представників від профспілок, 6 – від районних кас соціального страхування, 4 – від наркоматів, 9 працівників з виробництва, 7 завідувачів виплатними пунктами, 10 голів крайових страхкас, 5 страхових робітників НКП РСФРР, 3 директори заводів⁷⁴.

У 1932 р. з метою створення єдиного керівництва справою соціального страхування в республіках, краях, областях, повного його представництва в радянських, партійних і профспілкових органах та в разі необхідності узгодження спільних дій і заходів галузевої і територіальної систем соцстраху, до основних функцій НКП республік, обласних і крайових відділів праці була включена організація нарад із соціального страхування⁷⁵. Перелік осіб, присутність яких на республіканських страхових нарадах була обов'язковою, затверджувався у спеціальних постановках НКП союзних республік⁷⁶.

Всього за 11 років структура страхових органів отримала значний розвиток, на який істотний вплив мали наступні фактори: проведення районування, значне розширення обсягу страхового забезпечення, розвиток промисловості, стрімке зростання чисельності застрахованих. На 1933 р. в СРСР налічувалося 3276 страхових органи, з яких 525 в транспортній мережі, 6 головоцстрахів (в РСФРР, УСРР, ЗСФРР, БСРР, Узб.РСР і Турк. РСР), 577 кас, 999 виплатних пунктів, 1169 уповноважених⁷⁷.

Підводячи підсумки, відзначимо, що єдиний політичний простір передбачав і єдине соціальне законодавство. Головні управління соціального страхування в своїй діяльності керувалися вказівками центру. Вирішення проблем та усунення недоліків, що виникали у сфері соціального страхування в союзних республіках, відбувалося на загальносоюзному рівні, а їх практичне втілення в життя покладалося на місцеві страхові

органи. Враховуючи особливості історичного розвитку цих республік, такий механізм, досить часто, не сприяв досягненню бажаних результатів.

2. Всесоюзні центральні галузеві каси соціального страхування

Швидкі темпи індустріалізації в СРСР вимагали залучення всіх можливих коштів і спрямування їх на модернізацію промисловості та обслуговування робітників її провідних галузей. Особливу увагу радянського керівництва привертали фонди соціального страхування. З метою пристосування соцстраху до завдань індустріалізації країни було розпочато його реорганізацію, завершальним етапом якої стала ліквідація Народного комісаріату праці СРСР і передача його функцій Всесоюзній центральній раді професійних спілок. Як наслідок, управління основними засобами соціального страхування перейшло до ВЦРПС і ЦК профспілок.

Забезпечення ефективності виробництва, підвищення продуктивності праці, покращення соціально-побутових умов робітничого класу – стали пріоритетними завданнями в умовах форсованої індустріалізації. Їх успішне вирішення було прерогативою галузевих кас і виплатних пунктів, організація яких призвела до низки змін в системі соціального страхування.

Першою сходинкою на шляху реорганізації соціального страхування за галузевим принципом було рішення V Пленуму ВЦРПС, який відбувся в січні 1931 р. Відповідно до нього, в провідних галузях промисловості було утворено галузеві страхові каси, на середніх і великих підприємствах промисловості, транспорту і масштабних будівництвах – організовано виплатні пункти⁷⁸.

Результати реформування були закріплені в Положенні про органи соціального страхування від 8 липня 1931 р., яким узаконювалася нова страхова мережа та порядок керівництва страховими органами з боку НКП. Реорганізація змінювала,

насамперед, структуру територіальної страхової системи. Відповідно до положення, органами соціального страхування визнавалися: Центральне управління соціального страхування (Цусстрах) та Союзна рада соціального страхування, галузеві каси (обласні, республіканські, всесоюзні), територіальні каси (районні, обласні, республіканські, всесоюзні), виплатні пункти кас соціального страхування⁷⁹.

У вже згаданому Положенні визначався спектр діяльності Всесоюзної центральної галузевої каси соціального страхування (ВЦГКСС) з певної галузі промисловості чи транспорту, а саме: організація мережі, керівництво і контроль за діяльністю підзвітних страхових органів; розробка загальносоюзного бюджету для забезпечення застрахованих, об'єднаних галузевою касою; затвердження бюджетів, кошторисів і фінансових звітів підвідомчих страхових організацій; керівництво тарифікацією і стягненням страхових внесків на залізничному і водному транспорті; регулювання засобів соціального страхування; складання фінансово-статистичних звітів і вільних балансів соцстраху; видання інструкцій і роз'яснень у разі зміни законів і правил щодо конкретних особливостей умов праці в окремій галузі промисловості чи транспорту; розробка спільно з органами охорони здоров'я питань, пов'язаних з плануванням та організацією медичної допомоги для застрахованих; вивчення захворюваності та організація лікарського і робітничого контролю застрахованих на основі положення, виданого Цусстрахом; планування і керівництво профілактичною допомогою; організація і планування діяльності у сфері побутового обслуговування робітників; масова робота і страхове просвітництво; розгляд скарг застрахованих⁸⁰.

Практичну страхову діяльність здійснювали виплатні пункти. До складу їх бюро входили: завідувач пунктом (член фабрично-заводського комітету), 4 завідувачі секцій, старші страхові делегати і члени комісії сприяння охороні здоров'я⁸¹. Підпорядковувалися виплатні пункти відповідним територіальним або галузевим обласним або ж республіканським, а на транспорті – районним страховим касам, а в разі їх відсутності

– безпосередньо Всесоюзній центральній галузевій страховій касі⁸².

Фінансова самостійність ВЦГКСС обумовлювалася існуванням власного бюджету і принципами, на основі яких він будувався. Бюджет соціального страхування для окремої галузі промисловості складався на основі кошторисів виплатних пунктів і входив складовою частиною до загального бюджету соціального страхування СРСР. Його розробкою займалася фондово-бюджетна група Цусстраху. Бюджети галузевих кас, за виключенням транспортної, містили лише видаткову частину, яка поєднувала статті пов'язані зі страховим ризиком і ті, що проходили за твердими кошторисами. Виплатні пункти всі свої витрати здійснювали із засобів підприємства за рахунок страхових внесків. Їхній перерахунок покладался на територіальні каси, які стягували внески з підприємств, що обслуговувалися галузевими касами⁸³. Таким чином, балансовий облік видатків галузевих кас проходив по лінії територіальних кас. Центральна галузева каса фінансувалася Цусстрахом. Передбачалося, що такий порядок дозволить галузевим касама займатися лише питаннями обслуговування застрахованих.

На транспорті принцип побудови бюджету був дещо іншим. Всесоюзна галузева каса залізничного транспорту мала бюджет з прибутковою частиною, займалася стягненням внесків і складанням бюджету, як і республіканське територіальне управління соцстраху⁸⁴.

Усі всесоюзні центральні галузеві каси будувалися за єдиним зразком, лише з невеликими відмінностями. Розглянемо їх структуру на прикладі ВЦГКСС машинобудування. Керівництво касою здійснювали Президія і голова Комітету, працювало 4 сектори: організаційно-інструкторський, медико-профілактичний, обслуговування апарату та фондовий, у складі якого діяла бюджетно-звітна і група статистики⁸⁵. В апараті каси, залежно від галузі промисловості і часу, працювало від 14 до 33 осіб.

У квітні 1931 р. була організована ВЦГКСС основної хімії. На 1 липня 1931 р. вона обслуговувала 68 підприємств з

кількістю працюючих понад 156 тис. осіб, на 1 січня 1933 р. – 88 підприємств і 213 тис. працюючих, а після злиття НКП СРСР і ВЦРПС – 270 підприємств і установ, в яких працювало 230 тис. осіб⁸⁶.

Початковий етап формування обласних, крайових і республіканських галузевих кас машинобудування припадає на березень-квітень 1931 р. Північно-Кавказька галузева каса розпочала роботу 25 березня, Ленінградська обласна каса – 24 квітня, а перший пленум Комітету республіканської каси УСРР відбувся 6 квітня⁸⁷. На червень 1931 р. було організовано 6 обласних галузевих кас і 180 виплатних пунктів з кількістю застрахованих понад 393 тис.⁸⁸

6 вересня 1931 р. Президія Комітету ВЦГКСС'м затвердила зведений бюджет по Союзу на друге півріччя 1931 р. у розмірі 20 197 460 руб., розроблений бюджетно-плановим сектором. Дані по окремих касах наведені в таблиці 2.2.

Таблиця 2.2

Зведений бюджет союзних страхових галузевих кас у II півріччі 1931 р. (руб.)⁸⁹

Назва каси	Загальна сума бюджету
Центральна	2 917 927
Московська	3 215 407
Ленінградська	4 761 639
Українська	5 389 414
Нижньгородська	2 442 823
Уральська	1 130 672
Північно-Кавказька	339 579
Всього:	20 197 460

23 листопада 1931 р., відповідно до рішення секретаріату ВЦРПС, обслуговування машинобудівних підприємств з кількістю працівників понад 1 тис. перейшло до Всесоюзної центральної галузевої каси соціального страхування машинобудування. Підприємства з меншою кількістю працюючих залишилися у складі територіальної системи⁹⁰.

Таким чином, найбільше фінансування отримували Українська, Ленінградська і Московська каси, що було цілком закономірно. Адже саме у цих місцевостях зосереджувалися основні підприємства машинобудівної промисловості, а розмір бюджету страхової галузевої каси залежав від кількості застрахованих, яку обслуговували підпорядковані їй виплатні пункти.

Рішення другого пленуму комітету Центральної каси на основі доповіді про контрольні цифри бюджету на 1932 р. досить показово ілюструє як загальне збільшення бюджету, так і фінансові труднощі. В цивільній машинобудівній промисловості прибуткову частину було затверджено в розмірі 134 млн. руб., видаткову – 179 млн. руб., з дефіцитом – 45 млн. руб.⁹¹.

У 1930-х роках в сфері соціального страхування широкого поширення набула практика укладення договорів на соціалістичне змагання. Терміном на один рік (з 1 січня по 31 грудня 1932 р.) такий договір уклали Ленінградська, Московська і Харківська обласні каси машинобудування. Умови договору нараховували 30 позицій. До уваги брали наступні показники: своєчасне врахування росту кількості застрахованих дрібних підприємств (понад 1000 осіб) для негайної організації виплатних пунктів на заводах; збільшення страхового активу на підприємствах з 1350 до 2500; налагодження страхової просвітницької роботи шляхом обладнання не менше 100 куточків соцстраху в цехах; охоплення бесідами і лекціями з питань соціального страхування не менше як 75 % застрахованих та інші. Перевірка виконання показників була запланована раз на півріччя по областях, її результати надсилалися Арбітру (ВЦГКСС'м і журнал «Вопросы страхования») та кожній зі сторін учасників змагання⁹².

На початку 1932 р. до системи ВЦГКСС'м були включені підприємства сільськогосподарського машинобудування (41 виплатний пункт із кількістю застрахованих 154 700 осіб.), які до цього часу обслуговувалися територіальною системою⁹³. Це значно ускладнило управління касою з боку профорганіза-

цій, оскільки чотирьом ЦК союзів було досить складно узгодити будь-які питання, а особливо відносно бюджету.

На січень 1932 р. страхові органи ВЦГКСС машинобудування обслуговували 1 238 721 застрахованих, середня заробітна плата працівника становила 133,13 руб., а середній страховий тариф – 11,27 %⁹⁴.

Станом на 1 липня 1932 р. в РСФРР, УСРР, Башкирській АРСР, Узб. РСР, Кримській АРСР, БСРР, ЗСФРР і Карельській АРСР по ВЦГКСС'м працювало 310 виплатних пунктів, що обслуговували 1 382 982 застрахованих⁹⁵.

1 січня 1933 р. відбулося розукрупнення ВЦГКСС'м. Утворилися Центральні каси загального, авіа-авто-тракторного, транспортного та сільськогосподарського машинобудування (див. Додаток Д).

Найбільш складні завдання стояли перед ВЦГКСС вугільної промисловості, оскільки важливі центри цієї галузі розміщувалися не в містах і, як правило, застрахованому доводилося долати відстань від 2-х до 15 км до найближчої страхової каси. Необхідно було побудувати нову страхову організацію. Серйозною проблемою стала також відсутність працівників, обізнаних в страховій справі. Навіть апарат ВЦГКСС не був повністю укомплектований. На середину 1932 р. не вистачало ще п'яти основних працівників⁹⁶.

До річниці V Пленуму ВЦРПС галузева система соцстраху у вугільній промисловості охоплювала 526 тис. застрахованих. Крім центральної каси функціонувала одна республіканська в Україні, 4 крайових і обласних – на Уралі, Північному Кавказі, в Західному і Східному Сибіру та 166 виплатних пунктів⁹⁷. Однак функції працівників апарату залишалися не розмежованими, не було чіткого плану управління роботою всієї мережі, переважна більшість запланованих на друге півріччя 1931 р. заходів не була здійснена.

Президію ВЦГКСС чорної і кольорової металургії у складі 5 осіб: В. Бондаря (Україна), Ю. Болтунова (Зх. Сибір), С. Руднева (Москва), С. Шустова (ЦК чорної металургії), А. Щербакова (ЦК кольорової металургії) було обрано 26 квітня

1931 р. на нараді I-го пленуму Центральної галузевої страхової каси⁹⁸.

Станом на 1 липня 1931 р. виплатними пунктами чорної металургії було охоплено 98,7 % застрахованих цієї галузі (усі підприємства з кількістю застрахованих понад 1000 осіб, за виключенням дрібних підприємств Уралу). В кольоровій металургії цей показник ледве перевищував 51,4 %, оскільки в системі територіальних кас залишилися працівники копалень і рудників Далекого Сходу, Якутії, Башкирії, Східного і Західного Сибіру, а це – понад 77 тис. осіб⁹⁹. Крім того, враховуючи розпорошеність підприємств кольорової металургії, їхню віддаленість від промислових центрів і пов'язані з цим труднощі страхового обслуговування, комітет галузевої каси ставив перед ВЦРПС питання про організацію виплатних пунктів і на більш дрібних підприємствах.

Найбільшу кількість виплатних пунктів на підприємствах чорної металургії було організовано в УСРР та на Уралі, 15 і 26 відповідно. На підприємствах кольорової металургії – в Казахстані та на Уралі, 11 і 16 відповідно. Галузева мережа чорної і кольорової металургії об'єднувала 89 виплатних пунктів (51 і 38) і обслуговувала 409 135 застрахованих (324 428 і 84 707 відповідно)¹⁰⁰. На 1 січня 1932 р. функціонувало 106 виплатних пункти, що обслуговували 496 тис. застрахованих, було завершено організацію страхової мережі в Казахстані і проведено підготовчу роботу по її формуванню в Західному і Східному Сибіру, Далекому Сході, на Алдані та в Якутії¹⁰¹.

Страхова робота на підприємствах чорної і кольорової металургії, за вказівкою центрального комітету каси, проводилася окремими секціями. Всього було організовано 6 секцій: тимчасової непрацездатності і за додатковими видами; соціально-побутового обслуговування; страхового просвітництва; призначення пенсій і використання праці інвалідів; фінансової роботи; медичної допомоги. Робота в секціях велася силами добровольчого активу і страхових делегатів. На початковому етапі загальне керівництво виплатними пунктами здійснювало тимчасове бюро комітету галузевої каси¹⁰².

Зважаючи на складнощі в обслуговуванні соціальним страхуванням працівників металургів – відсутність єдиного директивного керівництва профспілки роботою галузевої каси; громіздкість в обслуговуванні підприємств двох окремих профспілок, що мають абсолютно відмінне територіальне розташування; географічні і виробничі особливості кольорової металургії (особливо золотої промисловості) – ЦК Всесоюзного союзу працівників металургійної промисловості (ВСПМП) звернувся до ВЦРПС і Цусстраху з пропозицією розукрупнення галузевої каси чорної і кольорової металургії¹⁰³.

Враховуючи той факт, що виплатні пункти кольорової металургії порівняно нещодавно ввійшли до складу галузевої мережі (березень 1931 р.) і за браком досвіду потребували допомоги вищестоящої страхової організації, якою була ВЦГКСС, а також у зв'язку зі значною розпорошеністю і роздрібненістю кольорової металургії, що негативно впливало на вивчення системи обслуговування застрахованих і структури побудови страхорганів, Цусстрах вважав за недоцільне проведення в 1933 р. розукрупнення на дві каси і виступив за збереження єдиної галузевої каси. Оскільки це могло б призвести до погіршення обслуговування працівників кольорової металургії¹⁰⁴.

Бюджет ВЦГКСС металургії на 1932 р. був бездефіцитним. Його прибуткова частина становила 95 328 600 руб., а видаткова – 74 606 100 руб.¹⁰⁵. Що, особливо порівнюючи з даними на цей же період по ВЦГКСС машинобудування, було позитивним фактом в контексті фінансового благополуччя органів соцстраху всієї галузі. Однак, уже наступного року ситуація кардинально змінилася, видаткова частина становила 137 115 200 руб., а прибуткова – 126 198 800 руб., що свідчило про затвердження бюджету з дефіцитом в розмірі 10 916 400 руб.¹⁰⁶

В матеріалах обстеження ВЦГКСС чорної і кольорової металургії від 31 травня 1933 р. зазначається кількість застрахованих близько 700 тис. на 166 виплатних пунктах (63 – в чорній металургії і 103 – в кольоровій)¹⁰⁷.

Станом на січень 1932 р. галузева мережа соцстраху в гірничорудній промисловості обслуговувала 102 тис. працівників. Крім центральної були організовані республіканська каса в Україні і обласна на Уралі, а також 42 виплатних пункти, кількість яких на листопад цього ж року зросла до 61¹⁰⁸. Як і в ситуації з іншими галузевими організаціями соціального страхування, апарат соцстраху гірничорудної промисловості залишався не укомплектованим у повній мірі. Не вдалося уникнути й організаційних суперечностей. У квітні 1932 р. Колегія НКП СРСР ухвалила рішення про переведення Української галузевої каси рудної промисловості з Харкова до Кривого Рогу. Якщо на той момент вона обслуговувала лише працівників залізних і марганцевих рудників, то згодом її компетенція поширилася на всю рудну промисловість з кількістю застрахованих до 40 тис. осіб і географічно охоплювала Донецьку, Вінницьку та Одеську області. Крім того, в разі переїзду страхової каси погіршився б зв'язок її роботи з Всеукраїнською радою професійних спілок (ВУРПС), НКОЗ та іншими українськими організаціями, а також це ускладнило б управління касою Всеукраїнському комітету (ВУК) спілки працівників гірничорудної промисловості, що негативно позначилося б на обслуговуванні гірняків. Не менш гостро постало питання про пошук у Кривому Розі квартир для апарату каси, що ставило під загрозу його збереження. У зв'язку з цим, 28 вересня 1932 р. ЦК союзу працівників гірничорудної промисловості звернувся до Президії ВЦРПС з проханням підтримати його позицію перед НКП СРСР і Цусстрахом для перегляду квітневого рішення Колегії¹⁰⁹. Незважаючи на сумніви ЦК щодо доцільності переїзду і клопотання ВЦРПС, Цусстрах і ВЦГКСС зобов'язали Українську страхкасу виконати рішення НКП СРСР до 1 жовтня 1932 р.¹¹⁰

На 1933 р. ВЦГКСС гірничорудної промисловості мала в підпорядкуванні 373 виплатних пункти, з яких 52 – в УСРР, 17 – в Казахській АРСР, 26 – в ЗСФРР, 21 – в Середній Азії, по одному – в БСРР та Якутській АРСР¹¹¹. У штаті Центральної

каси працювало 25 осіб¹¹². Галузевою мережею обслуговувалося 136 300 застрахованих, страховий тариф сягав 10,57 %, а середня заробітна плата працівника гірничорудної промисловості в середньому за квартал – 128,49 руб.¹¹³

Оцінюючи роботу каси в травні 1933 р., Колегія НКП СРСР виявила низку незадовільних явищ. ВЦГКСС гірничорудної промисловості надавав суперечливі звітні дані НКП, Цусстраху і ЦК союзу. Голова каси І. Люєв виявив цілковите незнання справжнього стану роботи підвідомчих страхових органів і виконання фінансового плану.

Особливе місце за організаційною побудовою, об'ємом прав і функцій займали залізнична і водна транспортні страхкаси. Адже вони безпосередньо обслуговували свою периферію, оскільки транспортні республіканські, обласні, крайові страхкаси не створювалися. Центральна всесоюзна залізнична каса була пов'язана зі своєю периферією через уповноважених при дирекції доріг. У питаннях звітності і фінансів був встановлений тісний зв'язок між районними касами і всесоюзною, яка також здійснювала основне керівництво місцевими касами. Водна галузева всесоюзна каса, в свою чергу, уповноважених при пароплавних правліннях не мала і була напряму пов'язана з усіма своїми касами¹¹⁴. Такі відмінності галузевих транспортних кас пояснювалися необхідністю організації страхової системи у відповідності до лінійної побудови апарату управління транспортним господарством.

На залізничному транспорті, у зв'язку з організацією центральної галузевої каси, було ліквідовано 20 дорожніх страхових кас і створено 113 районних страхкас в межах експлуатаційних районів¹¹⁵. Вони підпорядковувалися безпосередньо центральній галузевій касі залізничного транспорту. В січні 1932 р. галузева мережа залізничного транспорту обслуговувала 2 130 993 застрахованих. Середня місячна заробітна плата працівника становила 107,56 руб., а середній розмір страхового тарифу – 12,56 %¹¹⁶.

Страхова мережа на водному транспорті також зазнала

значних змін. Колишні районні водні страхові каси, що обслуговували застрахованих окремих водних басейнів, були реорганізовані за принципом профспілкових ланок водників і державних пароплавств. У безпосередньому підпорядкуванні центральної водної каси було 45 районних водних кас¹¹⁷.

Розподіл обов'язків між членами президії ВЦКСС водників відбувся на засіданні Комітету каси 1 жовтня 1931 р. Голова каси В. Іллічов займався фінансами і статистикою, його заступник О. Козлов – профілактикою і вивченням захворюваності, відповідальний секретар С. Круглов – організаційною частиною і законодавчими питаннями по забезпеченню, член президії М. Кірсанов – соціально-побутовими питаннями¹¹⁸.

Всього на 1931 р. було організовано 7 всесоюзних галузевих страхкас, які працювали під керівництвом і контролем Цусстраху НКП СРСР і центральних комітетів профспілок відповідних галузей промисловості. З другого півріччя 1931 р. вони мали самостійний, виділений їм бюджет. Галузеві каси соцстраху працювали в наступних галузях народного господарства: чорна і кольорова металургія, вугільна промисловість, машинобудування, гірничорудна промисловість, основна хімія, залізничний транспорт, водний транспорт. Крім семи всесоюзних центральних галузевих страхкас, в галузевій мережі соцстраху було створено 2 республіканських (вугільної промисловості і основної хімії в Україні), 156 обласних і 169 районних галузевих страхкас¹¹⁹.

Галузева мережа обслуговувала 5 млн. 315 тис. застрахованих. Процес організації галузевих страхових кас було завершено (за окремими виключеннями) до 1 серпня 1931 р.¹²⁰

Відповідно до постанови Ради праці та оборони РНК СРСР від 3 вересня 1932 р. НКП СРСР зобов'язувався, з метою кращого обслуговування соціальним страхуванням робітників нафтової промисловості організувати самостійну Всесоюзну галузеву касу соцстраху нафтової промисловості. Задля цього начальник Цусстраху В. Котов затвердив Оргбюро у складі: С. Адамьяна (голови Азсоцстраху), В. Плотнікова і Ю. Хра-

мова (працівників ЦК союзу нафтовиків), яке розпочало роботу з 1 листопада 1932 р.¹²¹

ВЦГКСС нафтової промисловості почала функціонувати з 1 січня 1933 р. в м. Баку, але згодом все ж таки була переведена до Москви¹²². Обираючи місце розташування каси, Колегія НКП СРСР виходила з наступних міркувань: переважна більшість працівників нафтової промисловості (90 зі 111 тис.) зосереджувалася в Баку, Азербайджані, Грозному, Майкопі, Грузії і Пн. Кавказі. У Москві з підприємств нафтової промисловості працював лише один нафтопереробний завод. Керівництво страховими органами було б в значній мірі наближене до основної виробничої бази, що значно розширило б представництво працівників-нафтовиків. Це дало б змогу ліквідувати як зайву страхову ланку Бакинську касу¹²³.

Всього галузева мережа нафтової промисловості мала об'єднати 82 виплатних пункти, з яких 51 знаходилися в Баку, 11 – в Грозному, 5 – в Урало-Ембінському районі, 4 – в Грузії, по 3 – в Поволжі і на Уралі, 2 – в Майкопі, 2 – на Сахаліні, 1 – в Москві. Безпосередньо Центральна галузева каса об'єднувала 22 виплатних пункти з кількістю страхового активу близько 1500 осіб. ЦК нафтовиків розташовувався в Москві, Республіканський Комітет союзу нафтовиків – в Баку, Обласний Комітет – в Грозному¹²⁴.

Таким чином, враховуючи розукрупнення ВЦГКСС'м, на початку 1933 р. в СРСР діяло 11 всесоюзних центральних галузевих кас соціального страхування. Головами комітетів були: В. Копилов, А. Плотніков, В. Макєєв, М. Чернов, М. Блюмін, В. Іллічов, С. Бальбатов, М. Петров, О. Волосевич, В. Бондар та І. Люєв¹²⁵.

На шляху організаційного становлення всесоюзним центральним галузевим касам доводилося долати чимало труднощів. Як зазначив представник ЦК водників А. Попов, через 5 місяців з часу проведення V-го Пленуму ВЦРПС, «перебудова на місцях пройшла формально, лише на папері»¹²⁶.

Практично в жодній галузевій касі не був створений і укомплектований апарат. В дещо кращому становищі опинилися

транспортні галузеві каси, які мали достатньо потужну периферію, за рахунок якої могли комплектуватися. Решту кас забезпечити кадрами мала територіальна страхова система, з боку якої спостерігався опір реорганізації¹²⁷. Він виявлявся у відмовах в наданні приміщень для галузевих кас, в інструкторській допомозі, в забезпеченні необхідними матеріалами; завищенні цін, майже вдвічі, на путівки в будинки відпочинку; знеособленні кредитів на лікарняне будівництво, які у 1932 р. були повністю передані територіальним касама¹²⁸. Несвоєчасне надходження фінансово-статистичної звітності ускладнювало процес формування бюджету, що в свою чергу негативно відображалося на діяльності всієї галузевої системи.

Директивним листом Цусстраху, датованим квітнем 1932 р., центральні галузеві і республіканські територіальні страхові каси, відповідно до постанови РНК СРСР від 3 березня 1932 р., інформувалися про перехід органів соцстраху на систему взаємообов'язкових договорів з органами охорони здоров'я, відомствами і установами, що здійснювали медико-профілактичне і соціально-побутове обслуговування застрахованих. Договори укладалися на всю суму необхідну для проведення медико-профілактичних і соціально-побутових заходів. У них в обов'язковому порядку передбачалися середні показники і норми обслуговування по областях і промислових районах, порядок розрахунку, звітності і перевірки виконання договорів¹²⁹.

Формально до 1933 р. соціальне страхування залишалося в системі органів Народного комісаріату праці, але фактично все більше ставало органічною частиною роботи профспілкових організацій. Відповідно до постанови ЦВК СРСР, РНК СРСР і ВЦРПС від 23 червня 1933 р. управління державним соціальним страхуванням було передане профспілкам. На основі постанови РНК СРСР і ВЦРПС від 10 вересня 1933 р. соцстрах перебудовувався за виробничо-галузевим принципом. Ліквідовувалися територіальні республіканські, обласні, районні каси соціального страхування¹³⁰.

Підсумовуючи сказане, варто зазначити, що процес заміни

територіального принципу побудови страхової мережі галузевим складно назвати зваженим і поступовим. Нестача кваліфікованих працівників, а подекуди їх відсутність, формалізм, недоліки організаційного і законодавчого характеру – усі ці фактори негативно позначилися на діяльності страхових органів. Особливості формування всесоюзних центральних галузевих кас соціального страхування стали яскравим тому підтвердженням.

3. Соціальне страхування робітників радянських установ і підприємств за кордоном

Відродження соціального страхування в Радянській державі в період непу вимагало вирішення низки першочергових фундаментальних питань, від яких залежав подальший хід розвитку всієї справи соцстраху. До їх переліку також належало врегулювання соціального страхування робітників установ і підприємств СРСР за кордоном. З ідеологічних та політичних міркувань, партійне керівництво не могло собі дозволити залишити його без належної уваги.

Радянські делегати ніколи не пропускали нагоди наголосити на тому, що, на відміну від систем страхових внесків капіталістичних країн, їхня – є яскравим прикладом «соціалістичного гуманізму» і глибокої турботи держави про добробут людини¹³¹. Крім того, було важливо показати, що громадяни, які працювали за межами СРСР, залишалися в межах дії його правового поля.

Про необхідність поширення соціального страхування на громадян, які працювали за кордоном, вперше йшлося у зверненні Виконавчого комітету колективу службовців установ представництва РСФРР в Німеччині до Всеросійської центральної ради професійних спілок від 23 лютого 1922 р¹³². На той момент організаційне керівництво страхуванням і його технічне здійснення покладалося на органи соціального забезпечення. Відповідь Народного комісаріату соціального забезпечення була наступною: «Ввести повне соціальне страхування

для співробітників російських представництв за кордоном, і зокрема в Німеччині, не видається можливим, у зв'язку з відсутністю відповідних органів (соцзабезів і відділів охорони здоров'я) і порівняною нечисленністю співробітників представництв у кожній країні. За таких умов недоцільно організувати екстериторіальні страхові каси»¹³³.

Виходячи з цього, Наркомсоцзабез вважав за необхідне встановлення такого порядку, відповідно до якого всі співробітники закордонних представництв РСФРР мали отримувати допомоги у разі тимчасової непрацездатності в розмірі заробітку працівника такої ж або рівноцінної кваліфікації безпосередньо від представництва і за його рахунок. Усі витрати на додаткові допомоги породіллям, на поховання, а також на всі види лікувальної допомоги або ж її безпосередню організацію також покладалися на представництва. В якості компенсації представництва звільнялися від сплати внесків на соціальне страхування у разі тимчасової непрацездатності, на додаткові види забезпечення і лікувальну допомогу. Внески на страхування у разі інвалідності і безробіття від закордонних представництв надходили у Всеросійський страховий запасний фонд через Народний комісаріат закордонних справ. Їх розмір встановлювався на рівні 7 % і 2,5 % від фактично виплаченої заробітної плати відповідно¹³⁴.

Зазначені правила поширювалися на співробітників представництв, які мали російське громадянство. У випадку з іноземними громадянами це питання переходило у сферу міжнародного права і мало бути узгоджене представництвами з відповідними країнами¹³⁵.

Наступним етапом на шляху становлення порядку соціального страхування закордонних працівників радянських установ була Постанова Народного комісаріату праці, Народного комісаріату закордонних справ та Народного комісаріату фінансів СРСР від 16 листопада 1924 р. Однак її практична реалізація виявила низку недоліків, частина з яких відображена в листі Центрального комітету Професійної спілки радянських і торговельних службовців СРСР до Президії ВЦРПС у березні

1926 р. На їхню думку, суттєвим прорахунком було рішення залишити страховий фонд у розпорядженні адміністрації. За цієї умови сім'ї службовців, що знаходилися в Радянському Союзі, виявилися не застрахованими і не змогли отримати страхової допомоги. У тому ж становищі були безробітні та інваліди, колишні працівники закордонних установ¹³⁶.

Крім того, частим явищем було свавільне використання адміністрацією засобів без узгодження з місцевками. У вже згаданому нами зверненні зазначалося, що на медичну допомогу окремим працівникам витрачалися значні суми, в тому числі і на висококваліфіковані види лікування (санаторії, курорти, золоті протези та ін.), у той час як переважна більшість службовців отримувала недостатню допомогу. Боротьба з цими явищами була надзвичайно ускладненою і повернення неправильно використаних коштів виявлялося практично неможливим. Усі професійні колективи, у зв'язку з незадовільним станом існуючого порядку соціального страхування працівників СРСР за кордоном, висловлювалися за термінову організацію при радянських закордонних установах особливих виборних страхових органів, які б перебували у відомчому підпорядкуванні Центрального управління соціального страхування, і передачу їм усіх функцій і грошових засобів¹³⁷.

На той момент Цусстрахом уже був розроблений відповідний законодавчий проект, який базувався на вказаних принципах. Він був узгоджений з ЦК профспілки радянських і торгівельних службовців СРСР, Народним комісаріатом робітничо-селянської інспекції, фінансово-контрольним управлінням Народного комісаріату фінансів СРСР. Однак втілення проекту в життя зустріло принципові заперечення з боку Народного комісаріату закордонних справ, який наполягав на збереженні існуючого порядку. Як наслідок, вирішення цього питання затягнулося більше як на рік, а численні міжвідомчі наради не призвели до бажаного результату. На останній з таких нарад, 4 березня 1926 р., було вирішено: проект про порядок здійснення соціального страхування робітників закордонних установ СРСР в його організаційній частині передати на розгляд

Президії ВЦРПС, а для вивчення питання про розміри % відрахувань на соціальне страхування за кордоном – створити спеціальну комісію¹³⁸.

Врешті-решт, на початку 1927 р. проект Положення про соціальне страхування працівників підприємств і установ СРСР за кордоном був поданий на затвердження РНК СРСР. Свої висновки з приводу цього проекту представили усі зацікавлені відомства. Народний комісаріат закордонних справ, не заперечуючи проти нього в цілому, вважав за необхідне, щоб з 5 % страхових внесків в іноземній валюті 0,5 % залишалася в розпорядженні НКЗС для утворення спеціального фонду, з якого кошти видавалися б, в екстрених випадках, на лікування відповідальних працівників повноважних представництв¹³⁹.

Народний комісаріат зовнішньої і внутрішньої торгівлі вважав за необхідне в значній мірі скоротити розмір відрахувань, визначених Наркоматом праці. Проект передбачав відрахування на соцстрахування сімей закордонних працівників, що залишилися в СРСР, а також виплату допомог на випадок безробіття та інвалідності закордонним працівникам, які були назад відряджені в Радянський Союз. Між тим, в радянських закордонних установах і на підприємствах, як вказував НКТ, працювали, крім громадян СРСР, також і співробітники, громадяни інших іноземних держав, що не мали сімей в СРСР і, у випадку звільнення, не виїжджали у Радянський Союз. У цей же час в багатьох країнах (Німеччина, Італія, Польща, Англія) місцеве іноземне законодавство передбачало відрахування на безробіття та інвалідність для своїх громадян. Тож радянські закордонні організації були зобов'язані сплачувати іноземним страховим касам за працівників – іноземних громадян. У зв'язку з цим НКТ наполягав на включенні в проект НКП СРСР примітки, в якій би зазначалося, що відрахування з фонду заробітної плати здійснюються лише стосовно співробітників закордонних організацій – радянських громадян¹⁴⁰.

Народний комісаріат фінансів, в свою чергу, висловлювався проти організації спеціального бюро соцстраху або ж хоча

б за обмеження організаційних витрат Бюро мінімальними розмірами.

Після обговорення усіх пропозицій, РНК СРСР доручила члену Комісії Я. Дробнісу за участю представників ВЦРПС, НКП, НКЗС, НКТ і НКФ СРСР попередньо пропрацювати суперечливі питання. В результаті, проект Комісії передбачав створення Бюро соціального страхування за кордоном, шляхом виборів його зібранням застрахованих; збереження попереднього розміру відрахувань із заробітної плати працівників установ чи підприємств СРСР за кордоном, тобто 5 %, з яких 4,5 % передавалися органам соцстрахування, а решта 0,5 % – відповідним відомствам за узгодженням з НКП, НКЗС, НКТ і НКФ¹⁴¹.

Крім того, Комісія визнала за необхідне з наступного бюджетного року встановити відрахування в розмірі 2 % з усіх установ для страхування радянських працівників за кордоном, а також членів їхніх сімей, що проживали в СРСР, з наступних видів забезпечення: безробіття, інвалідність, тимчасова непрацездатність, додаткові допомоги. Розробка механізму розподілу цих надходжень по фондах покладалася на Союзнун раду соціального страхування з наступним його затвердженням РНК СРСР¹⁴².

Для остаточного рішення проекти НКП СРСР та Комісії були направлені на розгляд в Союзний Раднарком.

Основним недоліком попередньої системи забезпечення робітників установ СРСР за кордоном було те, що його здійснювали власне самі наймачі, в чиїх руках зосереджувався страховий фонд. За таких умов, неодноразово виникали непорозуміння зі службовцями, незадоволеними нерівномірністю наданої допомоги, особливі труднощі також викликала організація належної медичної допомоги. Вихід із ситуації, що склалася, було знайдено у створенні, в місцях скупчення радянських службовців за кордоном, бюро соціального страхування, що організовувалися з ініціативи працівників і функціонували як нелегалізовані організації¹⁴³. Саме їм наймачі почали передавати асигновані на забезпечення службовців засоби.

Правовим підґрунтям для легалізації діяльності бюро соціального страхування за кордоном було прийняття ЦВК і РНК СРСР 6 липня 1927 р. постанови «Про соціальне страхування осіб, що працюють за наймом в установах і на підприємствах СРСР за кордоном»¹⁴⁴.

Варто зазначити, що відповідно до постанови ЦВК і РНК СРСР від 6 липня 1927 р., соціальне страхування робітників поширювалося на всі без виключення установи і підприємства СРСР за кордоном: державні, кооперативні, змішані, громадські, а також на всіх їхніх працівників, незалежно від того були вони радянськими громадянами чи іноземцями.

Забезпечення із тимчасової непрацездатності, медичною і додатковими видами допомог робітників та членів їх сімей, які проживали спільно з ними за кордоном, покладалося на бюро соціального страхування. Соціальне страхування на випадок тимчасової непрацездатності, інвалідності і безробіття під час проживання цих робітників в СРСР, як і членів їхніх сімей у випадку смерті годувальника і забезпечення додатковим видам допомог, входило у компетенцію органів соціального страхування союзних республік. Надання медичної допомоги робітникам вказаних категорій, а також членам їх сімей, що перебували в СРСР, здійснювалося органами охорони здоров'я союзних республік¹⁴⁵.

Допомога з тимчасової непрацездатності видавалася в розмірі фактичного заробітку, але не більше 250 % мінімальної ставки місячної заробітної плати. Для окремих держав цей максимум виражався в наступних сумах: Німеччина – 175 \$, Франція – 175 \$, Італія – 200 \$, Австрія – 137,5 \$, Польща – 125 \$¹⁴⁶.

Допомога у зв'язку з хворобою виплачувалася, як правило, не більше трьох місяців. Для Аравії, Аргентини, Афганістану, Канади, Мексики, Персії і США, у зв'язку з віддаленістю, термін виплати допомог був продовжений до шести місяців. Понад вказаний термін забезпечення здійснювалося органами соцстраху СРСР, у разі виїзду хворого в СРСР не пізніше одного місяця після припинення виплати допомоги за

кордоном¹⁴⁷.

Іноземці забезпечувалися на рівних підставах з радянськими громадянами, але якщо за законами даної держави вони підлягали страхуванню в іноземних органах соцстраху, то бюро соціального страхування компенсувало різницю в розмірі допомог та тривалості їх виплати¹⁴⁸.

Підприємства і установи СРСР за кордоном сплачували за своїх співробітників в бюро соцстраху внески в розмірі 4,5 % виплаченого заробітку, а у зв'язку з тим, що радянські громадяни підлягали забезпеченню в СРСР з інвалідності і безробіття, додатково відраховували в Цусстрах ще 2 %¹⁴⁹. Згадані 2 % від загальної суми заробітної плати розподілялися наступним чином: в фонди, які знаходилися у безпосередньому розпорядженні органів соціального страхування надходило 1,6 %, а у фонди медичної допомоги застрахованим – 0,4 %¹⁵⁰. З лютого 1929 р. страхові внески було знижено до 3 %. У зв'язку з цим, Цусстрах пропонував вжити усіх необхідних заходів задля скорочення витрат, в першу чергу на медичну допомогу, опираючись лише на кошти, отримані від страхових внесків¹⁵¹.

Управління соціальним страхуванням за кордоном здійснювалося через Бюро та Уповноважених. Бюро соціального страхування обиралося об'єднаним місцевкомом робітників радянських установ і підприємств того міста, в якому воно було організоване. Голову бюро затверджував Цусстрах НКП СРСР. Якщо в місті нараховувалося менше 50 застрахованих, соціальне страхування здійснювалося через уповноважених, призначених бюро в даній країні¹⁵².

У випадку дефіциту бюджету Цусстрах НКП СРСР перекидав засоби з інших бюро, а при наявності залишків – до кінця операційного року їх переводили в Центральне управління соціального страхування¹⁵³. У 1928 р. за постановою ЦВК і РНК СРСР невикористані закордонними бюро соціального страхування СРСР кошти від надходжень страхових внесків, після закінчення одного місяця вносилися всіма закордонними бюро в резервний фонд соціального страхування за кордоном. Вказа-

ний фонд залишався у розпорядженні Центрального управління соціального страхування НКП СРСР, зберігався в одному із закордонних банків за узгодженням з Народним комісаріатом фінансів СРСР і витрачався Цусстрахом на підкріплення дефіцитних бюро соціального страхування СРСР за кордоном¹⁵⁴.

Бухгалтерський облік в бюро соціального страхування здійснювався за книгою «Журнал-головна» американської схеми та іншими допоміжними книгами. Бюро соцстраху подавали в Центральне управління соціального страхування щомісячну фінансову звітність щодо всіх операцій, включаючи й операції підзвітних йому уповноважених¹⁵⁵.

Одночасно з обранням бюро соцстраху мали обиратися ревізійні комісії в складі від трьох до п'яти осіб. А в тих місцях, де найближчим часом не передбачалися перевибори, об'єднаному місцевому необхідно було обрати ревкомісії в найкоротші терміни. Акти ревкомісії пересилалися в Цусстрах через бюро соцстраху в триденний термін¹⁵⁶. Згадана пропозиція була внесена Цусстрахом у 1928 р., хоча на території Радянського Союзу відповідне положення про ревкомісії діяло ще з 1925 р.

Згідно з даними Цусстраху, станом на 1928 р. бюро соцстраху функціонували в Берліні, Гельсінгфорсі, Варшаві, Стокгольмі, Мешеді (Персія), Афін, Римі, Ковні, Парижі, Харбіні, Празі, Таврізі (Персія) та Копенгагені. В ряді інших міст працювали уповноважені¹⁵⁷.

Однак Постанова ЦВК та РНК СРСР від 6 липня 1927 р. та інструкція, затверджена СРСС 6 жовтня цього ж року, про порядок реалізації вказаної постанови не вирішили низки питань, врегулювання яких потребувала практика.

В інструкції передбачалося, що бюро соціального страхування надаватимуть допомогу лише працівникам установ і підприємств СРСР за кордоном. Забезпечення одноосібників навіть не розглядалося, в той час, як багато, наприклад, великих редакцій, в тому числі «Известия ЦИК», мали майже у всіх столичних містах Західної Європи приватних кореспондентів,

заробітна плата яким щомісяця переводилася головною контрою. Цілком логічним було б, щоб цей контингент обслуговувався закордонним бюро. В такому випадку, разом із пересилкою заробітної плати, роботодавцю необхідно було перерахувати 4,5 % безпосередньо бюро або своєму співробітнику для передачі у зазначені терміни цим бюро¹⁵⁸.

Крім того, бюро соціального страхування мали б надавати допомогу не лише працівникам установ і підприємств, які знаходилися в межах діяльності цього бюро, але й інших бюро. Мали місце випадки, коли співробітники установ СРСР в Італії або Австрії їздили на лікування в Берлін. У такому разі бюро соцстраху за місцем перебування хворого мало надавати медичну допомогу на загальних підставах з усіма відрядженими, лише з тією різницею, що лікування відряджених з СРСР мало здійснюватися шляхом перерахунку з Цусстрахом, у той час як лікування «закордонників», незалежно від місця роботи, – без будь-яких перерахунків¹⁵⁹.

Доцільність існування порядку, за якого всі бюро в одній мірі підпорядковувалися Цусстраху, також ставилася під сумнів. Для спрощення управління і створення більш гнучкої системи регулювання фондів, пропонувалося в межах однієї держави, за наявності декількох бюро в різних містах, визначити центральне бюро, яке було б безпосередньо підпорядковане Цусстраху і регулювало роботу бюро інших міст цієї ж держави. Не менше питань викликало положення, згідно якого, у випадку відсутності у конкретно взятій державі бюро, уповноважений був підзвітний бюро соцстраху сусідньої держави, що лише породжувало зайву тяганину. Для ліквідації цього негативного явища, доцільно було б в столицях держав організувати бюро соціального страхування, з усіма повноваженнями, незалежно від кількості застрахованих¹⁶⁰.

Однак, усунення виявлених недоліків не входило у перспективні плани радянського керівництва. Бюро соціального страхування за кордоном проіснували лише до 1 травня 1929 р. Після цього, відповідно до постанови ЦВК і РНК СРСР вико-

нання функцій бюро переходило безпосередньо до закордонних підприємств і установ СРСР. Для ліквідації справ бюро соцстраху були створені ліквідаційні комісії, до складу яких входили представники від Бюро, об'єднаного місцевому, Народного комісаріату зовнішньої і внутрішньої торгівлі та Народного комісаріату фінансів (якщо в даній країні був уповноважений НКФ)¹⁶¹.

Таким чином, включення бюро соціального страхування за кордоном в загальну структуру радянського соціального страхування дало змогу отримати повний контроль над їхньою діяльністю з боку центральних страхових органів. Після досягнення поставленої мети, потреба в існуванні таких бюро зникла. А враховуючи той факт, що вони протягом двох років, в переважній більшості, залишалися дотаційними, їхня ліквідація була цілком логічною і закономірною.

Попри це, регулювання порядку організації соціального страхування радянських працівників за межами країни залишалося під контролем вищих органів влади з відповідними законодавчими наслідками. У постанові ЦВК та РНК СРСР від 23 травня 1930 р. зазначалося, що для працівників установ і підприємств СРСР за кордоном (державних, кооперативних, змішаних), направлених на роботу з Радянського Союзу, у випадку тимчасової непрацездатності зберігалася заробітна плата. Вони і члени їх сімей користувалися медичною допомогою, отримували допомоги на народження дитини і на поховання за рахунок наймача¹⁶². Працівників з числа місцевих громадян страхували за законами тієї країни, в якій працювали і їхнє соціальне забезпечення здійснювалося місцевими страховими органами за умови повної сплати за них відповідних страхових внесків установами СРСР (в Латвії – 8 % від фонду заробітної плати, в Чехословаччині – 11 %, в країнах Сходу – 1,75 %). Таким чином, співробітники радянських підприємств і установ в країнах Заходу (іноземні піддані) при втраті ними працездатності забезпечувалися соціальним страхуванням аж до пенсії. В країнах Сходу (Туреччина, Персія, Афганістан,

Китай, Аравія), у зв'язку з відсутністю законоположень по соціальному страхуванню, ця категорія працівників забезпечувалася, відповідно до вказаної вище постанови, лише лікувальною допомогою і допомогою з тимчасової непрацездатності, безпосередньо установами СРСР, але не отримувала пенсій у разі настання інвалідності¹⁶³.

Здійснення соціального страхування працівників за кордоном ускладнювалося необхідністю узгодження інтересів декількох відомчих установ: Народного комісаріату закордонних справ, Народного комісаріату фінансів і Народного комісаріату зовнішньої торгівлі. Після ліквідації Народного комісаріату праці СРСР і передачі управління справою соцстраху профспілкам ця функція перейшла до Бюро соцстраху ВЦРПС.

Листування комісаріатів з Бюро соцстраху ВЦРПС дозволяє досить детально реконструювати стан забезпечення соціальним страхуванням працівників установ і підприємств СРСР за кордоном. Чимало суперечок викликало кілька ключових питань. Одним з них було встановлення розмірів витрат на лікувальну допомогу.

Попередньою постановою було встановлене 2 % відрахування на медичну допомогу без врахування виплат на народження дитини і на поховання, кошти на які надходили з інших джерел. З 1930 р. усі ці види допомог були об'єднані, а на їх виплату асигнувалося 1,75 % фонду заробітної плати. В 1933 р. Народний комісаріат зовнішньої торгівлі поставив питання про необхідність перегляду розмірів внесків у напрямку їхнього зменшення. У свою чергу, Народний комісаріат закордонних справ не підтримував цієї ініціативи. В усіх його органах за кордоном загальний розмір таких відрахувань на поточний бюджетний рік складав 17 123 руб. золотом, на кожного співробітника – 46 руб. 25 коп. в рік або 3 руб. 85 коп. в місяць. Також варто відзначити, що в системі НКЗС ніколи співробітнику не виплачувалося 100 % вартості лікування, а лише 50 % і то не у всіх випадках¹⁶⁴. НКЗТ пропонував уніфікувати норми допомог на медичну допомогу та інші види і затвердити їх в

Москві, а також роз'єднати єдині фонди відрахувань на медичну допомогу та інші виплати при повноважних дипломатичних представництвах СРСР при іноземних урядах і консульствах, а в разі їх відсутності – при торговельних представництвах, замінивши їх особливими фондами по лінії НКЗС та НКЗТ. Запропоновані нововведення були рішуче опротестовані НКЗС. Труднощі на шляху реалізації першої із згаданих пропозицій виникали у зв'язку з тим, що в кожній країні існували свої особливості і розцінки. Тому доцільно було залишити існуючий порядок, при якому система розподілу коштів встановлювалася повноважними і торговельними представництвами за погодженням з профспілковою організацією. Друга пропозиція розцінювалася як безпідставна, оскільки місцевими закордонних установ були єдині.

Обом наркоматам вдалося дійти згоди лише щодо питання скорочення терміну збереження заробітної плати під час хвороби зі встановлених законом 6 місяців до 4-х місяців для осіб, відряджених з СРСР, і до 2-х місяців – для членів їхніх сімей, прийнятих на місці¹⁶⁵.

Думка Народного комісаріату фінансів щодо розглянутих проблем в цілому співпадала з позицією НКЗС, окрім питання про зменшення розміру відрахувань на соціальне страхування із запропонованих НКЗТ 1,75 % до 1,25 %¹⁶⁶.

Що ж стосувалося страхування радянських громадян – співробітників іноземних дипломатичних місій і консульств, то внутрішнє законодавство СРСР не давало жодних прямих вказівок з цього приводу. Це питання вирішувалося на основі загальної міжнародної правової практики або ж на рівні центральних органів союзних республік.

Всеросійська рада соціального страхування в січні 1927 р. запропонувала стягувати за них страхові внески в розмірі 10 % від заробітної плати. Термін, з якого власне запроваджувалося страхування, встановлювався за погодженням між страховим органом і відповідною місією або консульством¹⁶⁷.

Головне управління соціального страхування ЗСФРР, розглядаючи можливість страхування технічних співробітників

– радянських громадян, які перебували на службі в іноземних консульствах, звернулося по допомогу до Уповноваженого НКЗС при уряді ЗСФРР. Оскільки на той момент НКЗС СРСР вирішував подібні питання в індивідуальному порядку шляхом переговорів з іноземною місією. На союзному рівні, результатом такої практики стала сплата страхових внесків Британською місією в Москві, Британським Агентством в Ленінграді та Владивостоці, Німецьким і Латвійським консульствами в Ленінграді та деякими іншими¹⁶⁸.

Отже, необхідність врегулювання питання соціального страхування робітників установ і підприємств СРСР за кордоном виникла фактично відразу після відродження соцстраху в Радянській державі. Однак потреба стабілізації, налагодження організаційних та фінансових механізмів та інші об'єктивні обставини не дозволили вирішити суперечності, пов'язані з організацією соціального страхування за межами Радянського Союзу в період найбільш сприятливий для розвитку цього інституту. Усі заходи в означеній сфері, які були проведені наприкінці 1920-х років, носили формальний характер і як показав досвід наступних років – не були розраховані на тривалий термін дії.

Система державного соціального страхування в СРСР у своєму територіальному, а згодом й галузевому розрізі передбачала існування органів управління соцстрахом, які хоча й підпорядковувалися безпосередньо Цусстраху НКП СРСР, але все ж користувалися певною самостійністю.

Головні управління соціального страхування союзних республік вказівки центру та загальносоюзне законодавство, для забезпечення належного функціонування всієї системи, адаптували до місцевих умов. Всесоюзні центральні галузеві каси соціального страхування у своїй діяльності брали до уваги особливості конкретно взятої галузі промисловості. На роботу Бюро соцстраху, які протягом деякого часу займалися впорядкуванням соціального страхування працівників установ і підприємств СРСР за кордоном, значну дію мало законодавство тієї країни, в якій вони знаходилися.

Звісно, усі перераховані вище страхові органи не могли суттєво вплинути на майбутнє радянського соцстраху. Однак на етапі з 1922 по 1933 рік сам факт їхнього існування свідчив про всю складність і багатокомпонентність цього інституту.

ПРИМІТКИ

-
- ¹ Развитие социального страхования в России. Роль фонда социального страхования в социальной защите граждан. М. «Визави», 2001. С. 111
 - ² Файнгольд Б. М. Как строятся органы социального страхования. М.: Вопросы труда, 1926. С. 20-21
 - ³ Циркулярное письмо Цусстраха НКТ СССР от 25 марта 1924 г. №131/520 «О порядке информации Цусстраха о деятельности Главсоцстрахов». *Вопросы страхования*. 1924. №13. С. 37-38
 - ⁴ Постановления Союзного совета социального страхования при Наркомтруде СССР, протоколы совещаний и циркуляры Цусстраха СССР, планы работ, доклады и отчеты о деятельности органов социального страхования СССР и сведения об исчислении бюджета на социальное страхование. Проект положения о страховых кассах (1927 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7062. Оп.1. Д. 38. Л. 98, 98 об.
 - ⁵ Мизикин Н. Главсоцстрахи – реорганизовать на началах выборности. *Вопросы страхования*. 1927. №7. С. 5.; Стенограммы II Всесоюзного страхового совещания от 16 – 19 апреля 1926 г. (1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 40. Л. 289]
 - ⁶ Постановления и выписки из протоколов заседаний ЦИК и Совнаркома СССР, подготовительной комиссии при Совнаркоме СССР и Союзного совета социального страхования при Наркомтруде СССР и заключения Союзного совета соцстраха по проекту об изменении временного положения о фондах социального страхования, докладная записка Всеукраинского ЦИК и справка о рассмотрении прав советов социального страхования союзных республик (28 июля 1927 г. – 21 марта 1928 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 50. Л. 8 об.
 - ⁷ Постановление ЦИК и Совнаркома СССР о расширении прав союзных республик в области социального страхования и заключения Наркомтруда СССР, Цусстраха, Госплана, ВСНХ СССР и ВЦСПС по этому вопросу (18 января – 25 сентября 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 105. Л. 39-41; Справа про розгляд проекту постанови ЦВК і РНК про «Поширення прав Рад соціального страхування Союзних Республік» (2 липня 1927 р. – 23 березня 1928 р.). *ЦДАВО*. (Центральний державний архів вищих органів влади і управління України). Ф. 1. Оп. 3. Спр. 2010. АРК. 2, 19

-
- ⁸ Первый год социального страхования в РСФСР. *Вопросы страхования*. 1923. №4. С. 6
- ⁹ Моисеенко Н. Из истории соцстраха в союзных республиках. Социальное страхование в РСФСР за 10 лет. *Вопросы страхования*. 1931. №34-35. С. 29
- ¹⁰ Латыпов М.М. Социальное страхование в Башкортостане: история и современность. Уфа: Гамгиль, 2005. С. 35
- ¹¹ Постановления комиссии Наркомтруда СССР об упорядочении подготовки и использования страховых кадров и докладная записка Цусстраха о подготовке, переподготовке, учете и распределении кадров по социальному страхованию (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 245. Л. 43
- ¹² Директивные письма Цусстраха, программа и схемы сети и функций страховых органов при ликвидации органов и переписка с Главсоцстрахом Украинской ССР (29 декабря 1929 г. – 21 октября 1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 870. Л. 43
- ¹³ Мельничук О. А. Організаційна структура органів соціального страхування в Україні у 20-х рр. ХХ ст. *Інтелегенція і влада. Громадсько-політичний науковий збірник. Серія: Історія*. 2007. Вип. 9. С. 141-142
- ¹⁴ Збірник узаконень УСРР (далі – ЗУ УСРР). 1923. №43. С. 547; Протоколи засідань Президії ВУЦВК. Постанова ВУЦВК та РНК УСРР «Про ліквідацію НКСЗ як самостійного органу» (16 листопада 1921 р. – 7 серпня 1922 р.). *ЦДАВО*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 389. Арк. 70-71
- ¹⁵ Переписка із Наркоматами, ВУЦВК і Раднаркомом УСРР (10 січня – 28 листопада 1923 р.). *ЦДАВО*. Ф. 2851. Оп. 1. Спр. 64. Арк. 33
- ¹⁶ Листування з відділами Наркомпраці УСРР про укомплектування штатів до курсів по соціальному страхуванню. Списки працівників Наркомпраці УСРР (1 січня – 31 грудня 1923 р.). *ЦДАВО*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 1228. Арк. 228, 321; Социальное страхование на Украине в 1925 – 1926 гг. Харьков: Изд. НКТ УССР, 1927. С. 2
- ¹⁷ Александров Б. Реорганизация Главсоцстраха Украины. *Вопросы страхования*. 1927. №40. С. 5
- ¹⁸ Накази Наркомпраці УСРР по особовому складу (16 листопада 1927 р. – 20 лютого 1930 р.). *ЦДАВО*. Ф. 2623. Оп. 3. Спр. 150. Арк. 25
- ¹⁹ Генеральні колективні договори з Головоцстрахом і додаткові угоди до них (27 березня 1923. – 18 грудня 1924 р.). *ДАВіО*. Ф. Р550. Оп. 1. Спр. 372. Арк. 15
- ²⁰ Звіт про роботу Наркомпраці УСРР за 1923/24 р. (1924 р.) *ЦДАВО*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 1641. Арк. 52; Минц М. Страховые органы на Украине: построение и функции. *Вопросы страхования*. 1927. №12. С.7
- ²¹ Обіжники Цусстраху та Головоцстраху (3 січня – 10 лютого 1927 р.). *ДАВіО*. Ф. Р155. Оп. 1. Спр. 524. Арк. 419
- ²² ЗУ УСРР. 1925. №100. С. 542

-
- ²³ Протоколи засідань Всеукраїнської ради соціального страхування (5 серпня 1926 р. – 10 січня 1927 р.). *ЦДАВО*. Ф. 2851. Оп. 1. Спр. 370. 392 Арк. 12
- ²⁴ Постанови, директиви та листування із ЦУСС СРСР з питань роботи страхас, страхових внесків, пенсіонерів (13 квітня – 27 грудня 1929 р.). *ЦДАВО*. Ф. 2851. Оп. 1. Спр. 999. Арк. 93
- ²⁵ Положение об органах социального страхования, утвержденное НКТ СССР от 8 июля 1931 г. *Вопросы страхования*. 1931. №23-24. С. 43
- ²⁶ Караваев В.В. Социальное страхование в СССР. М.: Госюриздат, 1959. С. 121
- ²⁷ Собрание законов СССР. 1933. №40. С. 238
- ²⁸ Протоколы совещаний представителей комиссий по охране труда при профсоюзах и управлениях охраны труда и отдела социального страхования с представителями губотделов (7 апреля 1921 г. – 29 апреля 1922 г.). *НАРБ*. Ф. 265. Оп. 1. Д. 436. Л. 80-80 об.
- ²⁹ Краткий обзор работы Минской городской кассы социального страхования за 1923 г. Минск: [б.и., 1924?]. С. 2
- ³⁰ Белоруссия. *Вопросы страхования*. 1923. №6. С. 22
- ³¹ Отчеты и доклады о деятельности Главного управления социального страхования БССР за 1924 г. *НАРБ*. Ф. 45. Оп. 1. Д. 92. Л. 25-26
- ³² Белоруссия. *Вопросы страхования*. 1923. №6. С. 22
- ³³ В Белоруссии. *Вопросы страхования*. 1924. №29. С. 21-22
- ³⁴ Алесин Р. Состояние социального страхования в Белоруссия. *Вопросы страхования*. 1924. №47. С. 26
- ³⁵ Класс Д. Социальное страхования в Белоруссии. *Вопросы страхования*. 1926. №48. С. 22
- ³⁶ Обзор работы органов социального страхования Белоруссии за период с 1 октября 1924 г. по 1 октября 1925 г. / НКТЬ, Главное управление социального страхования Белоруссии. Минск: [б.и.], 1925. С. 28; Пятилетний план по социальному страхованию на 1929 – 1933 гг. *НАРБ*. Ф. 45. Республиканская касса социального страхования БССР Наркомтруда БССР. Оп. 1. Д. 419. Л. 18
- ³⁷ Алесин Р. В Белоруссии. Некоторые итоги и выводы. *Вопросы страхования*. 1927. №30. С. 19
- ³⁸ Социальное страхование в 1924 – 1925 гг. (Материалы к страховой кампании). М.: Вопросы труда, 1925. С. 14; Постановления ЦИК и СНК БССР об утверждении положения о Совете социального страхования при НКТ БССР (20 мая 1925 г.). *НАРБ*. Ф. 45. Оп. 1. Д. 119. Л. 1
- ³⁹ Караваев В.В., Тидеман Я.Г. Организационная система социального страхования. М.-Л.: Государственное социально-экономическое издательство, 1932. С. 60
- ⁴⁰ Обзор работы органов социального страхования Белоруссии за период с 1 октября 1925 г. по 1 октября 1926 г. / НКТЬ, Главное управление социального страхования Белоруссии. Минск: [б.и.], 1927. С. 3

-
- ⁴¹ В Белоруссии. Из беседы с нач. Главсоцстраха тов. Алесиним. *Вопросы страхования*. 1927. №11. С. 5
- ⁴² Алесин Р. В Белоруссии. Некоторые итоги и выводы. *Вопросы страхования*. 1927. №30. С. 19
- ⁴³ В Белоруссии. Из беседы с нач. Главсоцстраха тов. Алесиним. *Вопросы страхования*. 1927. №11. С. 5; Социальное страхование в БССР растет. *Вопросы страхования*. 1931. №34-35. С. 31
- ⁴⁴ Обзор работы органов социального страхования Белоруссии за период с 1 октября 1923 г. по 1 октября 1924 г. / НКТБ, Главное управление социального страхования Белоруссии. Минск: [б.и.], 1924. С. 11
- ⁴⁵ Материалы по статистике социального страхования за 1927/28 г. (1927 – 1928 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 12. Д. 191. Л. 67
- ⁴⁶ Социальное страхование в БССР растет. *Вопросы страхования*. 1931. №34-35. С. 31; Сведения о количестве страховых органов по СССР, союзным республикам и транспорту (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 257. Л. 1
- ⁴⁷ Обзоры о работе органов социального страхования в БССР за 10 лет (1 января 1932 – 1 января 1933 гг.). *НАРБ*. Ф. 45. Оп. 1. Д. 603. Л. 51-53
- ⁴⁸ Гимпельсон Е.Г. НЭП. Новая экономическая политика Ленина-Сталина. Проблемы и уроки. (20-е годы XX века). М.: Собрание, 2004. С. 268-269
- ⁴⁹ Фрейман И. По советским республикам. Социальное страхование в Закавказье. *Вопросы страхования*. 1923. №8. С.12
- ⁵⁰ Фрейман И. По советским республикам. Социальное страхование в Закавказье. *Вопросы страхования*. 1923. №8. С.12.
- ⁵¹ Единый страховой фронт. *Вестник социального страхования Закавказья*. 1924. №8. С. 3
- ⁵² Закавказье. *Вопросы страхования*. 1924. №9. С. 16
- ⁵³ Киладзе С. Грузия. Прошлое и настоящее из страхового движения. *Вопросы страхования*. 1923. №19-20. С. 27
- ⁵⁴ Киладзе С. Грузия. Прошлое и настоящее из страхового движения. *Вопросы страхования*. 1923. №19-20. С. 27
- ⁵⁵ Чумбуридзе Б. В Грузии. Итоги за 1924-1925 г. *Вопросы страхования*. 1926. №19. С. 11
- ⁵⁶ Блюмзак А. Положение социального страхования в Азербайджане. *Вестник социального страхования Закавказья*. 1923. №2. С. 4
- ⁵⁷ Закавказье. *Вопросы страхования*. 1924. №9. С. 18
- ⁵⁸ Закавказье. *Вопросы страхования*. 1924. №9. С. 19
- ⁵⁹ Закавказье. *Вопросы страхования*. 1924. №9. С. 19
- ⁶⁰ Сокол В. О реорганизации республиканских управлений соцстрахования в Закавказье. *Вестник социального страхования Закавказья*. 1925. №4. С. 10-11
- ⁶¹ Развитие социального страхования в ЗСФСР. *Вопросы страхования*. 1931. №34-35. С. 32

-
- ⁶² Дело по руководству и контролю за деятельностью Главного управления социального страхования Туркменской ССР (15 января – 31 декабря 1925 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 832. Л. 18
- ⁶³ Дело по руководству и контролю за деятельностью Главного управления социального страхования Туркменской ССР (15 января – 31 декабря 1925 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 832. Л. 9
- ⁶⁴ Дело по руководству и контролю за деятельностью Главного управления социального страхования Туркменской ССР (15 января – 31 декабря 1925 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 832. Л. 20
- ⁶⁵ Кудрявцев В. В среднеазиатских республиках. Социальное страхование в Туркменской советской социалистической республике. *Вопросы страхования*. 1925. №32. С. 31
- ⁶⁶ Дело по обследованию состояния социального страхования в Туркменской ССР (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 789. Л. 2, 13, 117
- ⁶⁷ Рахимшаев М. Соцстрах Узбекистана от национального размежевания до настоящего времени. *Вопросы страхования*. 1931. №34-35. С. 34
- ⁶⁸ Материалы по обследованию страховых органов Узбекской ССР (12 октября – 30 декабря 1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 896. Л. 9 об., 53
- ⁶⁹ Протоколы заседаний бюро научного совета Цусстраха СССР и Закавказского соцстраха и письма историко-исследовательского и консультационного бюро соцстраха при республиканской кассе социального страхования Узбекской ССР об организации помощи бюро (14 февраля – 28 декабря 1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 27. Л. 9-10
- ⁷⁰ Акт обследования и сведения о состоянии подготовки кадров работников социального страхования в Таджикской и Украинской ССР (февраль 1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 788. Л. 2, 6
- ⁷¹ Докладные записки бригады Цусстраха и постановления совпрофов по обследованию органов социального страхования в Средней Азии (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 17. Д. 353. Л. 23
- ⁷² Дело по руководству и контролю за деятельностью Главного управления социального страхования Казахской ССР и кассы социального страхования Киргизской автономной области (протоколы, отчеты, сметы, переписка) (8 января – 23 декабря 1925 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 831. Л. 85-86, 103
- ⁷³ Дело по руководству и контролю за деятельностью Главного управления социального страхования Казахской ССР и кассы социального страхования Киргизской автономной области (протоколы, отчеты, сметы, переписка) (8 января – 23 декабря 1925 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 831. Л. 249
- ⁷⁴ Постановления ЦКК ВКП(б), ВЦСПС, советов и ЦК профсоюзов, докладные записки и сведения о перестройке и работе органов социального страхования (1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 15. Д. 413. Л. 26

-
- ⁷⁵ Структуры построения работы отраслевых, заводских касс социального страхования – инструкция по организации и структуре выплатных пунктов. Распределение функций комитета ВЦОКСС машиностроения (1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 2. Д. 21. Л. 13
- ⁷⁶ Документы про роботу органів соціального страхування (17 січня – 21 червня 1933 р.). *ЦДАВО*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 7393. Арк. 2
- ⁷⁷ Сведения о количестве страховых органов по СССР, союзным республикам и транспорту (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 257. Л. 1, 4
- ⁷⁸ Борисов Й. Що дає соцстрах робітникамі. Харків: Український робітник, 1935. С. 16
- ⁷⁹ Положение об органах социального страхования, утвержденное НКТ СССР от 8 июля 1931 г. *Вопросы страхования*. 1931. №23-24. С.43
- ⁸⁰ Положение об органах социального страхования, утвержденное НКТ СССР от 8 июля 1931 г. *Вопросы страхования*. 1931. №23-24. С. 46
- ⁸¹ Старошкловская Р. Как должен работать страховой (выплатной) пункт. *Вопросы страхования*. 1931. №20. С. 16
- ⁸² Положение об органах социального страхования, утвержденное НКТ СССР от 8 июля 1931 г. *Вопросы страхования*. 1931. №23-24. С. 44
- ⁸³ Организация отраслевых касс. *Вопросы страхования*. 1931. №10. С. 33
- ⁸⁴ Организация отраслевых касс. *Вопросы страхования*. 1931. №10. С. 33
- ⁸⁵ Протоколы совещаний по вопросам организации кассы социального страхования профсоюза рабочих общего машиностроения, протоколы заседания Президиума комитета Всесоюзной центральной отраслевой кассы социального страхования (31 января – 8 декабря 1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 2. Д. 2. Л. 35-36
- ⁸⁶ Протоколы заседаний, докладные записки и отчеты о перестройке работы по социальному страхованию на основе решения III пленума ВЦСПС и о состоянии работы по социальному страхованию на предприятиях химической промышленности (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 5. Д. 46. Л. 1
- ⁸⁷ Директивные письма, постановления, положения, информации об организации и работе Центральной, краевых и областных отраслевых касс социального страхования (1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 2. Д. 5. Л. 36
- ⁸⁸ Директивные письма, постановления, положения, информации об организации и работе Центральной, краевых и областных отраслевых касс социального страхования (1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 2. Д. 5. Л. 33
- ⁸⁹ Протоколы совещаний по вопросам организации кассы социального страхования профсоюза рабочих общего машиностроения, протоколы заседания Президиума комитета Всесоюзной центральной отраслевой кассы социального страхования (31 января – 8 декабря 1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 2. Д. 2. Л. 91
- ⁹⁰ Протоколы совещаний по вопросам организации кассы социального страхования профсоюза рабочих общего машиностроения, протоколы заседания Президиума комитета Всесоюзной центральной отраслевой

-
- кассы социального страхования (31 января – 8 декабря 1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 2. Д. 2. Л. 7
- ⁹¹ Протоколы совещаний по вопросам организации кассы социального страхования профсоюза рабочих общего машиностроения, протоколы заседания Президиума комитета Всесоюзной центральной отраслевой кассы социального страхования (31 января – 8 декабря 1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 2. Д. 2. Л. 107
- ⁹² Директивные письма, постановления, положения, информации об организации и работе Центральной, краевых и областных отраслевых касс социального страхования (1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 2. Д. 5. Л. 130-131 об.
- ⁹³ Отчет о работе Всесоюзной центральной отраслевой кассы социального страхования за 1932 г. (1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 2. Д. 20. Л. 7
- ⁹⁴ Сведения о движении бюджета социального страхования за 1924 – 1932 гг., о выплаченных пособиях, заработной плате и страховании за 1932 г. (1924 – 1932 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 8. Д. 1. Л. 2
- ⁹⁵ Сведения о количестве застрахованных по Всесоюзной отраслевой кассе социального страхования на 1 июля 1932 г. (в разрезе по Центральному комитету машиностроения) (1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 2. Д. 71. Л. 9
- ⁹⁶ Структура, инструкции и план работы ВЦОКСС'а и выплатных пунктов. Типовой профиль страхового делегата. Сведения о количестве застрахованных по угольной промышленности. Директивные письма и резолюции о подготовке кадров по социальному страхованию, о порядке премирования по линии органов социального страхования (1931 – 1932 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 4. Д. 1. Л. 37-38, 45
- ⁹⁷ Отраслевая система к IX съезду профсоюзов. *Вопросы страхования*. 1932. №11-12. С. 21
- ⁹⁸ Выписки из протоколов заседаний президиумов отраслевых страховых касс о выборах президиумов и распределении обязанностей (1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 684. Л. 6
- ⁹⁹ Доклады и отчеты о работе Всесоюзной отраслевой кассы социального страхования черной и цветной металлургии за 1931 г. (1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 6. Д. 2. Л. 1
- ¹⁰⁰ Доклады и отчеты о работе Всесоюзной отраслевой кассы социального страхования черной и цветной металлургии за 1931 г. (1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 6. Д. 2. Л. 2
- ¹⁰¹ Доклады и отчеты о работе Всесоюзной отраслевой кассы социального страхования черной и цветной металлургии за 1931 г. (1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 6. Д. 2. Л. 37
- ¹⁰² Организовано 5 отраслевых касс. *Вопросы страхования*. 1931. №14. С.10
- ¹⁰³ Постановление ЦИК и Совнаркома СССР и распоряжение по Цусстраху и докладная записка о разукрупнении отраслевой Всесоюзной страховой кассы рабочих машиностроения (22 сентября – 22 декабря 1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 702. Л. 13

-
- ¹⁰⁴ Постановления ЦИК и Совнаркома СССР и распоряжение по Цусстраху и докладная записка о разукрупнении отраслевой Всесоюзной страховой кассы рабочих машиностроения (22 сентября – 22 декабря 1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 702. Л. 12
- ¹⁰⁵ Докладные записки, отчеты и сведения о состоянии и работе Всесоюзной отраслевой кассы социального страхования черной и цветной металлургии за 1932 г. (1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 6. Д. 20. Л. 5
- ¹⁰⁶ Отчеты о работе Всесоюзной отраслевой кассы социального страхования за 1933 г., контрольные цифры к бюджету кассы на 1933 г.; договоры страховых касс и выплатных пунктов на диетическое питание (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 6. Д. 39. Л. 75
- ¹⁰⁷ Докладная записка Цусстраха по обследованию ВЦОКСС черной металлургии (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 782. Л. 1
- ¹⁰⁸ Отраслевая система к IX съезду профсоюзов. *Вопросы страхования*. 1932. №11-12. С. 21; Протоколы, резолюции, выписки из протоколов, докладные записки, отчеты и информация об организации и работе касс социального страхования и выплатных пунктов (1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 1. Д. 4. Л. 4
- ¹⁰⁹ Протоколы, резолюции, выписки из протоколов, докладные записки, отчеты и информация об организации и работе касс социального страхования и выплатных пунктов (1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 1. Д. 4. Л. 194
- ¹¹⁰ Протоколы, резолюции, выписки из протоколов, докладные записки, отчеты и информация об организации и работе касс социального страхования и выплатных пунктов (1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 1. Д. 4. Л. 195
- ¹¹¹ Структура Всесоюзной центральной отраслевой кассы социального страхования, штаты и схемы построения низовых страхов органов профсоюзов рабочих горнорудной промышленности и должностные характеристики работников ВЦОКСС'а (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 1. Д. 19. Л. 11-13
- ¹¹² Штаты и сведения о составе работников ВЦОКСС'а горнорудной промышленности. Акты, докладные записки, выводы и информации по обследованию состояния медобслуживания (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 1. Д. 35. Л. 5
- ¹¹³ Докладные записки Цусстраха и отраслевых касс социального страхования о работе касс и переписка с ВЦСПС и отраслевыми кассами о погашении задолженности по страховым взносам и созыве совещаний советов профессиональных союзов и страховых организаций (март – июнь 1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 325. Л. 1
- ¹¹⁴ Караваев В.В., Тидеман Я.Г. Организационная система социального страхования. М.-Л.: Государственное социально-экономическое издательство, 1932. С. 46
- ¹¹⁵ Организовано 5 отраслевых касс. *Вопросы страхования*. 1931. №14. С.10

-
- ¹¹⁶ Сведения о движении бюджета социального страхования за 1924 – 1932 гг., о выплаченных пособиях, заработной плате и страховании за 1932 г. (1924 – 1932 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 8. Д. 1. Л. 10
- ¹¹⁷ Организовано 5 отраслевых касс. *Вопросы страхования*. 1931. №14. С.10
- ¹¹⁸ Выписки из протоколов заседаний президиумов отраслевых страховых касс о выборах президиумов и распределении обязанностей (1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 684. Л. 1
- ¹¹⁹ Моиссенко Н.Н. В помощь выплатному пункту социального страхования при организации работы. М.-Л.: Соцэкономиздат, 1932. С. 11
- ¹²⁰ Отраслевая система к IX съезду профсоюзов. *Вопросы страхования*. 1932. №11-12. С. 20
- ¹²¹ Постановление Совнаркома СССР, выписки из протоколов заседаний центрального комитета профессионального союза рабочих нефтяной промышленности и переписка с Закавказским комитетом социального страхования об организации ВЦОКСС нефтяной промышленности (октябрь 1932 г. – февраль 1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 707. Л. 6
- ¹²² Л Постановление Президиума ЦК профсоюза о работе ВЦОКСС'а нефтяников за 1933 г. Циркулярные письма, протоколы, информации и сведения об организации и работе отраслевых касс социального страхования на предприятиях нефтяной промышленности. Штаты и именные списки работников страховых касс (1932 – 1933 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 3. Д. 1. Л. 8
- ¹²³ Постановление Совнаркома СССР, выписки из протоколов заседаний центрального комитета профессионального союза рабочих нефтяной промышленности и переписка с Закавказским комитетом социального страхования об организации ВЦОКСС нефтяной промышленности (октябрь 1932 г. – февраль 1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 707. Л. 2
- ¹²⁴ Постановление Совнаркома СССР, выписки из протоколов заседаний центрального комитета профессионального союза рабочих нефтяной промышленности и переписка с Закавказским комитетом социального страхования об организации ВЦОКСС нефтяной промышленности (октябрь 1932 г. – февраль 1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 707. Л. 23; Докладная записка и информационная сводка Цусстраха о работе отраслевых страховых касс и выплатных пунктов ВЦОКСС угольщиков (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 783. Л. 4
- ¹²⁵ Приказы и распоряжения по Цусстраху за 3 января – 28 августа 1933 г. Список ответственных работников Цусстраха, управления социально-профилактических учреждений Цусстраха и отраслевых касс социального страхования (3 января – 28 августа 1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 251. Л. 4
- ¹²⁶ Стенограмма совещания при ВЦСПС по социальному страхованию (1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 15. Д. 412. Л. 15 об.
- ¹²⁷ Блюмин М.Ф. Реорганизованный соцстрах. М.-Л.: Красный пролетарий, 1932. С. 19-20

-
- ¹²⁸ Отраслевая система к IX съезду профсоюзов. *Вопросы страхования*. 1932. №11-12. С. 23
- ¹²⁹ Циркулярные письма, сборники постановлений и распоряжений Центрального управления и Союзного совета социального страхования (16 января – 3 декабря) (1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7685. Оп. 2. Д. 22. Л. 76-77
- ¹³⁰ Государственное социальное страхование. Учебное пособие для слушателей школ профдвижения. Под ред. Г.К. Москаленко. М.: Профиздат, 1953. С. 36-37
- ¹³¹ Rimlinger G. Welfare policy and industrialization in Europe, America, and Russia. New York, Wiley, 1971. P. 254; Стенограмма Всеукраїнської наради в справі праці та соціального страхування (28 вересня 1927 р.). *ЦДАВО*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 2826. Арк. 32
- ¹³² Циркуляры, доклады и переписка губпрофсоветов, ЦК союзов с ВЦСПС и НКТ по вопросам социального обеспечения и страхования рабочих и служащих (1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 6. Д. 372. Л. 60
- ¹³³ Постановления, циркуляры и переписка СНК, ВСНХ и Наркоматов о социальном страховании (1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 6. Д. 369. Л. 69
- ¹³⁴ Постановления, циркуляры и переписка СНК, ВСНХ и Наркоматов о социальном страховании (1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 6. Д. 369. Л. 69
- ¹³⁵ Постановления, циркуляры и переписка СНК, ВСНХ и Наркоматов о социальном страховании (1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 6. Д. 369. Л. 69
- ¹³⁶ Постановления, информации и переписка ЦК союзов с ВЦСПС по вопросам социального страхования и обеспечения (1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 10. Д. 394. Л. 53
- ¹³⁷ Постановления, информации и переписка ЦК союзов с ВЦСПС по вопросам социального страхования и обеспечения (1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 10. Д. 394. Л. 53
- ¹³⁸ Постановления, информации и переписка ЦК союзов с ВЦСПС по вопросам социального страхования и обеспечения (1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 10. Д. 394. Л. 53 об.
- ¹³⁹ В Совете Народных Комиссаров СССР. Страхование работников зарубежных учреждений и предприятий СССР. *Вопросы страхования*. 1927. №21. С. 27
- ¹⁴⁰ В Совете Народных Комиссаров СССР. Страхование работников зарубежных учреждений и предприятий СССР. *Вопросы страхования*. 1927. №21. С. 27
- ¹⁴¹ В Совете Народных Комиссаров СССР. Страхование работников зарубежных учреждений и предприятий СССР. *Вопросы страхования*. 1927. №21. С. 27
- ¹⁴² В Совете Народных Комиссаров СССР. Страхование работников зарубежных учреждений и предприятий СССР. *Вопросы страхования*. 1927. №21. С. 27
- ¹⁴³ Кузятин В. Страхование работников учреждений СССР за границей. *Вопросы страхования*. 1927. №37. С. 6

-
- ¹⁴⁴ Постановление ЦИК и СНК СССР «О социальном страховании лиц, работающих по найму в учреждениях и предприятиях Союза ССР за границей». *Вопросы страхования*. 1927. №36. С. 32
- ¹⁴⁵ Постановления, директивные письма и выписки из протоколов заседаний ЦИК и Совнаркома СССР, докладные записки и заключения Цусстраха о социальном страховании работников учреждений и предприятий СССР, находящихся за границей (январь 1928 г. – июнь 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 71. Л. 90
- ¹⁴⁶ Постановления, директивные письма и выписки из протоколов заседаний ЦИК и Совнаркома СССР, докладные записки и заключения Цусстраха о социальном страховании работников учреждений и предприятий СССР, находящихся за границей (январь 1928 г. – июнь 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 71. Л. 143
- ¹⁴⁷ Постановления, директивные письма и выписки из протоколов заседаний ЦИК и Совнаркома СССР, докладные записки и заключения Цусстраха о социальном страховании работников учреждений и предприятий СССР, находящихся за границей (январь 1928 г. – июнь 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 71. Л. 143 об.
- ¹⁴⁸ Постановления, директивные письма и выписки из протоколов заседаний ЦИК и Совнаркома СССР, докладные записки и заключения Цусстраха о социальном страховании работников учреждений и предприятий СССР, находящихся за границей (январь 1928 г. – июнь 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 71. Л. 143 об.
- ¹⁴⁹ Постановления, директивные письма и выписки из протоколов заседаний ЦИК и Совнаркома СССР, докладные записки и заключения Цусстраха о социальном страховании работников учреждений и предприятий СССР, находящихся за границей (январь 1928 г. – июнь 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 71. Л. 144
- ¹⁵⁰ Постановления Совнаркома СССР и переписка с Совнаркомом СССР о распределении страховых взносов, вносимых в Цусстрах за работников учреждений и предприятий СССР, находящихся за границей, между фондами социального страхования и медицинской помощи (26 октября 1927 г. – 3 февраля 1928 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 59. Л. 1
- ¹⁵¹ Переписка с народным комиссариатом по иностранным делам и внешней торговли СССР о порядке социального страхования советских граждан, работающих в иностранных миссиях и консульствах и о размерах взносов с застрахованных, работающих за границей (14 января – 6 июля 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 7. Д. 542. Л. 38
- ¹⁵² Переписка с народным комиссариатом по иностранным делам и внешней торговли СССР о порядке социального страхования советских граждан, работающих в иностранных миссиях и консульствах и о размерах взносов с застрахованных, работающих за границей (14 января – 6 июля 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 7. Д. 542. Л. 38

-
- ¹⁵³ Постановления, директивные письма и выписки из протоколов заседаний ЦИК и Совнаркома СССР, докладные записки и заключения Цусстраха о социальном страховании работников учреждений и предприятий СССР, находящихся за границей (январь 1928 г. – июнь 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 71. Л. 90 об.
- ¹⁵⁴ Постановления, директивные письма и выписки из протоколов заседаний ЦИК и Совнаркома СССР, докладные записки и заключения Цусстраха о социальном страховании работников учреждений и предприятий СССР, находящихся за границей (январь 1928 г. – июнь 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 71. Л. 18
- ¹⁵⁵ Постановления ЦИК и Совнаркома СССР о порядке обеспечения работников учреждений и предприятий СССР, находящихся за границей и инструкции Союзного совета социального страхования при Наркомтруде СССР о бухгалтерском учете и отчетности заграничных бюро социального страхования (30 ноября 1927 г. – 27 марта 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 52. Л. 2
- ¹⁵⁶ Постановления, директивные письма и выписки из протоколов заседаний ЦИК и Совнаркома СССР, докладные записки и заключения Цусстраха о социальном страховании работников учреждений и предприятий СССР, находящихся за границей (январь 1928 г. – июнь 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 71. Л. 89
- ¹⁵⁷ Постановления, директивные письма и выписки из протоколов заседаний ЦИК и Совнаркома СССР, докладные записки и заключения Цусстраха о социальном страховании работников учреждений и предприятий СССР, находящихся за границей (январь 1928 г. – июнь 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 71. Л. 144
- ¹⁵⁸ Шер В. Страхование «заграничников». *Вопросы страхования*. 1928. №3. С. 3
- ¹⁵⁹ Шер В. Страхование «заграничников». *Вопросы страхования*. 1928. №3. С. 3
- ¹⁶⁰ Шер В. Страхование «заграничников». *Вопросы страхования*. 1928. №3. С. 4
- ¹⁶¹ Переписка с народным комиссариатом по иностранным делам и внешней торговки СССР о порядке социального страхования советских граждан, работающих в иностранных миссиях и консульствах и о размерах взносов с застрахованных, работающих за границей (14 января – 6 июля 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 7. Д. 542. Л. 38
- ¹⁶² Постановления и докладные записки Совнаркома и ВЦСПС о социальном страховании и обеспечении работников учреждений СССР за границей (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 17. Д. 354. Л. 40
- ¹⁶³ Переписка с Народным комиссариатом юстиции РСФСР, Народным комиссариатом по иностранным делам СССР, кассами социального страхования и другими учреждениями о социальном страховании работников

учреждений СССР за границей и лиц, работающих по отдельным заданиям и по другим вопросам (2 февраля – 3 июля 1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 337. Л. 14

¹⁶⁴ Постановления и докладные записки Совнаркома и ВЦСПС о социальном страховании и обеспечении работников учреждений СССР за границей (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 17. Д. 354. Л. 42

¹⁶⁵ Постановления и докладные записки Совнаркома и ВЦСПС о социальном страховании и обеспечении работников учреждений СССР за границей (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 17. Д. 354. Л. 42 об.

¹⁶⁶ Постановления и докладные записки Совнаркома и ВЦСПС о социальном страховании и обеспечении работников учреждений СССР за границей (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 17. Д. 354. Л. 43

¹⁶⁷ Протоколы заседаний Всероссийского совета социального страхования при НКТ РСФСР (1926 – 1927 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р7062. Оп.1. Д. 31. Л. 11

¹⁶⁸ Переписка с Наркоминделом и Главным управлением социального страхования ЗСФСР о страховании работников иностранных миссий и технических сотрудников – советских граждан, находящихся на службе в иностранных консульствах (февраль – август 1927 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 401. Л. 28

Розділ III

Фінансове забезпечення системи соціального страхування

1. Союзний та республіканські страхові бюджети

Фінансове забезпечення соціального страхування відіграє роль індикатора ефективності функціонування всієї галузі. Адже прямим наслідком негараздів і прорахунків у цій сфері буде погіршення обслуговування застрахованих. У зв'язку з цим, під час вивчення історії соціального страхування, дослідник не може залишити без належної уваги фінансові аспекти, в тому числі й особливості формування страхового бюджету.

Відродження соціального страхування в Радянському Союзі відбулося з впровадженням нової економічної політики. Побудова його фінансової системи розпочалася ще з постанови Раднаркому РСФРР від 6 червня 1922 р. «Про переведення Центрального управління соціального страхування та його місцевих органів на самоокупність». Її регламентація, в перший час, здійснювалася безпосередньо через циркуляри, видані Народним комісаром соціального забезпечення (НКСЗ), Положення про фонди соцстраху від 13 березня 1922 р. й угоду між НКСЗ і Народним комісаріатом фінансів від 21 березня 1922 р.¹. Однак особливості політичного та соціально-економічного розвитку радянської держави сприяли частій зміні законодавства у цій сфері.

Для ефективного розвитку системи соціального страхування необхідно було налагодити її стабільне фінансове забезпечення, що в існуючих умовах вимагало чимало зусиль, знань і досвіду з боку керівництва та відповідальних працівників, як органів соцстраху, так і фінансових установ. Після громадянської війни економіка країни перебувала у важкому стані, наркомат фінансів був практично зруйнований. Перехід до нової економічної політики автоматично передбачав необхідність перегляду базових положень фінансової системи, її реформування.

Метою фінансової політики, здійснюваної Народним комісаріатом фінансів під керівництвом Г. Сокольникова, було оздоровлення грошового обігу та збалансування бюджету. Незважаючи на проведення деномінації, грошові знаки радянського уряду або, як їх стали називати, «радзнаки» – були нестійкою грошовою одиницею, що знецінювалася з кожним днем². У 1922 р. було вирішено проводити грошову реформу на основі золотого стандарту, а в листопаді вже була випущена в обіг нова радянська валюта – «червінець».

Червінці, на відміну від радзнаків, випускали не для покриття бюджетного дефіциту, а для потреб господарського обороту в інтересах врегулювання грошового обігу. За законом червінці забезпечувалися не менше ніж на 25 % дорожчими металами (платиною, золотом, сріблом) та іноземною валютою за курсом на золото і на 75 % – товарами легкої реалізації, короткостроковими векселями та іншими зобов'язаннями³. Таким чином, вдалося зупинити інфляційний процес, забезпечити відновлення народного господарства, що, безумовно, знайшло відгук і в сфері соціального страхування.

У жовтні 1921 р. у складі Наркомату фінансів було створено Державний банк РСФРР (з 1923 р. – Держбанк СРСР). 14 лютого 1923 р. Центральним управлінням соціального страхування НКП СРСР був укладений з Держбанком договір строком на 1 рік, згідно з яким всі кошти соціального страхування повинні були зберігатися виключно в установах цього банку. Однак, на місцях, у зв'язку з кращим обслуговуванням з боку інших банків, внаслідок впливів і вимог місцевих виконкомів, партійних і профорганізацій, монопольне право Держбанку не могло бути дотримано і страхові органи свої кошти повністю або частково переводили в інші кредитні установи. З огляду на це, Цусстрах запропонував укласти відповідний договір з трьома найбільш потужними і розгалуженими банками : Держбанком, Промбанком і Всекобанком. Керівники двох з названих банків висловили згоду підписати зазначений договір, тільки Держбанк відмовився укладати договір на запропонованих Цусстрахом умовах⁴. З цієї причини нарада при Цусстрасі

визнала недоцільним укладати в Центрі генеральний договір з іншими банками і надала таку можливість місцевим органам соціального страхування⁵.

Ситуацією, що склалася, скористалися органи соцстраху УСРР. У зв'язку з тим, що в середині квітня 1923 р. Держбанк розпорядився закрити по всій Україні поточні рахунки у червінцевому обчисленні, страхові органи, рятуючи свої кошти від знецінення, перевели їх на зберігання в Промбанк, Українбанк і Комунбанк. Незважаючи на те, що Держбанк, виправляючи помилку, на початку червня відновив поточні рахунки у червінцевому обчисленні, страхові органи продовжували працювати вже з усіма перерахованими вище банками. Ця обставина значною мірою вплинула на те виняткове становище, в якому знаходився Держбанк та органи Наркомфіну до квітня 1923 р.⁶.

Проте, вжитих заходів було недостатньо для стабілізації страхових фондів, як на території УСРР, так і решти радянських республік. Основною причиною залишався той факт, що в багатьох місцевостях не було відділень хоча б одного з банків. Для Головного управління соціального страхування УСРР виходом з цієї ситуації стало укладення в листопаді 1923 р. генеральних договорів з Промбанком і Українбанком. За умовами, прописаними в цих договорах, в місцях, де не було відділень банку, прийом внесків здійснювався в приміщенні страхових органів особливим уповноваженим. Крім того, губернським відділам соціального страхування і страховим касам всі поточні рахунки відкривалися у червінцевому обчисленні і реальних червінцях за офіційним курсом червінця в день прийому і видачі грошей⁷.

Незважаючи на позитивні результати подібного досвіду, союзне керівництво не поширило його на території інших республік.

Циркуляром НКП СРСР від 11 січня 1924 р. було визначено порядок переведення рахівництва страхових організацій на червінцеве обчислення. Для цього належало всі залишки грошових сум по звітах та балансах усіх рахунків, як активу,

так і пасиву на 1 січня 1924 р. перевести по курсу червінця на 31 грудня 1923/24 операційного року в червінцеві карбованці, а всі обороти за жовтень, листопад і грудень, для отримання даних річного звіту перевести по курсу червінця на 15 число кожного місяця. Внаслідок переведення рахівництва на червінцеве обчислення всі види допомог і пенсій, що видавалися страховими касами, повинні були обраховуватися, починаючи з 1 січня 1924 р., в червінцевих карбованцях і копійках та виплачуватися радзнаками по курсу червінця або власне червінцями⁸.

За умовами угоди, укладеної між Цусстрахом і Держбанком СРСР 14 лютого 1924 р., останній брав на себе зобов'язання з прийому та видачі сум, що належали органам соціального страхування у всьому СРСР, крім УСРР. У всіх установах Держбанку місцевим органам соціального страхування, за їх заявами, безперешкодно відкривалися такі поточні рахунки: рахунок нерозподілених сум у червінцевому обчисленні, рахунок нерозподілених сум у червінцях-банкнотами, рахунок місцевих операційних фондів у червінцевому обчисленні і рахунок місцевих операційних фондів в червінцях-банкнотами. Всі зазначені рахунки перебували в повному розпорядженні місцевих органів соціального страхування, на ім'я яких вони були відкриті. Перших два наповнювалися внесками страхувальників або самих органів соцстраху і жодних видач з них не проводилося. Вони призначалися для перерахування сум, що надходили на інших два рахунки, а також на рахунок Всесоюзного запасного фонду, розпорядження поточними рахунками якого належало виключно Цусстраху⁹.

За поточними рахунками в червінцях-банкнотами обороти проводилися тільки в реальних червінцях. За поточними рахунками у червінцевому обчисленні – в радзнаках, що переводилися в червінцеві карбованці. Видача та списання внесків і надходжень з поточних рахунків, відкритих у червінцевому обчисленні, здійснювалися по курсу червінця, офіційно відомого даній установі Держбанку вранці, в день здійснення операції¹⁰.

У тих місцях, де не було органів Держбанку, їх функції з

прийому, зберігання та видачі сум страхових фондів, а також з переведення відрахувань у Всесоюзний запасний фонд виконували Державні трудові ощадні каси, на підставі окремих угод між Цусстрахом і Центральним управлінням ощадних кас Наркомфіну СРСР. Союзні органи соціального страхування, крім УСРР, з моменту підписання означеного генерального договору повинні були зберігати всі свої кошти в установах Держбанку і в жодному разі не мати рахунків в інших кредитних установах. Цусстраху надавалося право залишити поточні рахунки в Промбанку і Всекобанку в Москві, з установленим лімітом в сумі 2 млн. 500 тис. червінцевих руб. – для Промбанку і 1 млн. 500 тис. червінцевих руб. – для Всекобанку протягом 6-ти місяців від укладення цієї угоди, після закінчення яких – вони мали бути ліквідовані¹¹. Практична реалізація означеної умови, щодо страхових внесків, які знаходилися в органах Всекобанку, здійснювалася на підставі циркуляру НКП СРСР від 2 квітня 1924 р. Наркомат праці пропонував засоби страхових органів знімати з рахунків лише в межах поточної необхідності на операційні й організаційні витрати з тим, що після закінчення термінів договорів усі подальші внески зберігатимуться в установах Держбанку¹².

Згідно Постанови РНК СРСР від 18 серпня 1925 р., український соцстрах також мав вилучити всі засоби з комерційних Промбанку й Українбанку і зосередити їх в Держбанку. Починаючи з 1926 р., щорічні угоди про обслуговування страхових органів укладали лише з Всеукраїнською конторою державного банку¹³.

Зауважимо, що ще в Положенні про фонди соціального страхування, затвердженому НКП СРСР, НКФ СРСР і НКЮ РСФРР 15 січня 1924 р., за органами соціального страхування залишалось право зберігати страхові кошти в кредитних установах, перелік яких встановлював НКФ СРСР¹⁴. Наприклад, державні (в тому числі комунальні) установи і підприємства, які перебували на госпрозрахунку, як зазначалося в оголошенні Народного комісаріату фінансів СРСР, опублікованому

в журналі «Вопросы страхования» в №24 за 1923 р., могли вільну готівку вносити в наступні кредитні установи: Державний банк, Державний промисловий банк, Російський комунальний банк, Московський міський банк, Всеросійський комунальний банк, Південно-Східний банк, Далекосхідний банк і в усі комунальні (або міські) банки. Певними обмеженнями з боку Цусстраху було дотримання двох умов: інтересів держави та вигідності (в курсовому відношенні і щодо можливості негайного отримання необхідної місцевому органу суми вкладу без шкоди для оборотів кредитної установи)¹⁵.

Таким чином, договір Цусстраху з Держбанком СРСР від 14 лютого 1924 р. значно обмежив можливості впливу органів соціального страхування на вибір умов зберігання страхових коштів.

На союзному рівні договір між Центральним управлінням соціального страхування НКП СРСР та Правлінням Державного банку повторно було укладено 15 жовтня 1925 р¹⁶. Зміни до нього внесли у травні 1929 р. Стосувалися вони порядку переведення коштів централізованих фондів¹⁷.

Аналізуючи причини зосередження усіх засобів соціального страхування в Держбанку, звернемося до промови Л. Каменєва на одному із засідань Пленуму Московського комітету РКП(б), у якій він, на нашу думку, дав вичерпну відповідь з цього приводу.

Лев Борисович Каменєв вказував на те, що «вільні кошти, накопичені в резервуарах – банках та інших організаціях – спрямовуються на основах довгострокового кредитування на відновлення промисловості. Однак, це завдання може бути виконане лише в тому випадку, якщо вдасться зібрати в державні канали усі можливі грошові надходження. Ось чому проводиться жорстка концентрація засобів. Саме з цієї причини була прийнята постанова про обов'язкове зберігання всіх сум Цусстраху в Держбанку»¹⁸.

Оскільки наголос було зроблено на необхідності відмови від вузьковідомчої точки зору задля благополуччя і розвитку промисловості та народного господарства, працівників обох

сторін закликали до добросовісного виконання усіх домовленостей¹⁹. Проте конфлікти Цусстраху з Держбанком з питання про обслуговування страхових органів виникали й, що характерно, неодноразово. Найпоширенішими були ситуації, коли страхувальників обслуговували в останню чергу, квитанції про сплату внесків не оформляли належним чином, плутали поточні рахунки Цусстраху та Головоцстраху РСФРР²⁰. На засіданні IV пленуму ВЦРПС 8 липня 1926 р. представник Уральської каси соціального страхування взагалі звернувся з пропозицією перегляду банківської системи. Монопольне зберігання коштів в одному банку негативно впливало на відсоток надходження страхових внесків. На Уралі ситуація ускладнювалася важким становищем великих трестів і відмовою Держбанку приймати векселі²¹.

У деяких випадках вирішення суперечностей вимагало втручання народного комісара праці СРСР. Прикладом може слугувати звернення голови правління Державного банку СРСР А. Шеймана до народного комісара праці В. Шмідта від 17 червня 1927 р. про причини зниження вартості коштів соціального страхування. Голова правління намагався пояснити позицію Держбанку з даного питання, відштовхуючись від того, що в силу загальноекономічної обстановки та на виконання урядових директив банк знизив ставки по активних операціях, встановивши як максимум для держорганів і кооперації 8 % річних, замість попереднього в 11-13 %, а це, відповідно, було можливо тільки за умови зниження вартості залучених коштів. Також зазначалося, що кошти соціального страхування, за існуючих обсягів і методів обслуговування, обходилися банку в 9,5-10,5 % річних²². Якщо на час укладення договору з Цусстрахом (жовтень 1925 р.) таке положення було виправданим, то на даний момент воно розглядалося як неприпустиме.

Порядок прийому і зберігання коштів соціального страхування установами Держбанку змінився лише в 1933 р., у зв'язку з реорганізацією соцстраху за виробничо-галузевим прин-

ципом і створенням в профспілках галузевих кас²³. В установах Держбанку відкривалися поточні та субпоточні рахунки на ім'я галузевих кас соціального страхування. У місцевостях, де не було установ Держбанку, внески на соціальне страхування надходили в систему ощадних кас. Потім вони перераховувалися до найближчої філії Держбанку на рахунки галузевих кас соціального страхування відповідних профспілок. Розпорядження поточними рахунками здійснювалося за наказами і за підписами завідувача галузевої каси соцстраху та головного бухгалтера. З 20 вересня 1933 р. за поточними і субпоточними рахунками на кошти соцстраху нараховувалося 5 % річних²⁴.

Однак, незважаючи на відкриття поточних рахунків, страхувальників не розподілили по галузевих касах, внаслідок чого страхові внески надходили не своєчасно, що ставило під загрозу роботу з обслуговування застрахованих²⁵. Для ліквідації існуючих недоліків необхідно було провести додаткові заходи, що стало обов'язком ВЦРПС і підконтрольних їй органів.

Таким чином, зміцнення фінансового становища залишалося одним з основних завдань у роботі органів соцстраху протягом усього розглянутого періоду. Існуючий порядок прийому і зберігання коштів радянського соцстраху сприяв або перешкодив своєчасній та повній стабілізації зібраних страхових сум. Причиною таких полярних результатів був вибір способу вирішення двох основних проблем: знецінення радзнаків і перехід на червінцеве обчислення, а також розширення мережі фінансових установ. Варто також відзначити, що критерієм ефективності вибраного шляху були переважно ідеологічні та політичні міркування, а не об'єктивні підстави.

Співпраця органів соцстраху і фінансових установ створювала фінансово-економічне підґрунтя існування нового інституту, впливаючи на вирішення низки важливих економічних питань, в першу чергу тих, що стосувалися страхового бюджету.

На початковій стадії запровадження соціального страхування виникли труднощі із формуванням бюджету. Для його побудови не вистачало простої, але найбільш важливої умови

– спільної одиниці для обрахунку прибуткової та видаткової частин. Прибутки відображалися у відсотках до заробітної плати, для визначення якої користувалися вартістю набору продуктів, яку встановлювала Державна планова комісія (Держплан). У цей же час, норми допомог і пенсій з усіх видів страхування, за виключенням випадків хвороби, встановлювалися у певному співвідношенні до державного мінімуму заробітної плати²⁶.

НКСЗ був неспроможний надати жодних фактичних даних стосовно витрат коштів на соціальне страхування, оскільки не було налагоджено обліку діяльності кас. Беззвітність унеможлиблювала врахування досвіду страхових установ для визначення мінімальної норми витрат, за якої основні потреби соцстраху могли бути задоволені без надлишкового обтяження промисловості²⁷.

Страхові каси, за відсутності впевненості в надходженнях, встановлювали в значній мірі занижені розміри допомог. Це разом із дозволом протягом перших 1-2 місяців отримувати внески, але не здійснювати виплати, низьким відсотком звернень застрахованих і продовженням практики підприємств зі сплати лікарняних, незважаючи на незадовільне надходження страхових внесків, дозволило накопичити залишки, що помилково було сприйняте як показник фінансового благополуччя органів соцстраху²⁸.

Яскравим тому підтвердженням стала доповідь представника ВРНГ на засіданні фракції ВЦРПС 10 червня 1924 р. У ній начальника Цусстраху звинуватили в жонгливанні цифрами, яке не дозволяло знайти порозуміння з господарськими органами. Наголос було зроблено на тому, що незважаючи на несплату підприємствами важкої індустрії страхових внесків протягом декількох місяців (у зв'язку з їх непосильними розмірами після переходу на червінцеве обчислення), органи соціального страхування функціонували у звичному режимі та ще й мали 6 млн. резервного фонду²⁹.

У свою чергу, Л. Немченко у тезах із соціального страхування, представлених на IV-му Всеросійському з'їзді відділів

праці, звернувся до питання щодо невідповідності норм пенсій і допомог реальним життєвим потребам. У той час, коли вартість повного набору Держплану, в грошових одиницях довоєнного періоду, складала близько 10 золотих руб., допомоги на випадок безробіття видавали в розмірі половини вартості набору, пенсії інвалідам – від 70 % до 50 %³⁰.

Грошова реформа 1924 р. стала причиною перегляду розмірів пенсій і допомог та встановлення їх крайніх меж.

Лише перших кілька років надходження коштів на соціальне страхування перевищувало витрати на обслуговування застрахованих. Уже згідно даних за 1924/25 операційний рік у зв'язку зі зниженням ставки страхового тарифу для транспортних підприємств і підвищенням норм забезпечення, співвідношення прибутків і видатків транспортних страхових органів засвідчило про значний дефіцит³¹.

Загалом, до кінця 1926 р. фінансова система соцстраху, незважаючи на певні внутрішні труднощі та кризові явища в державі, розвивалася доволі успішно. Підтвердженням цьому була бездефіцитність страхового бюджету³². Проте на початок 1927 р. ситуація значно ускладнилася. Недолуга тарифна політика, ріст заборгованості зі сплати страхових внесків, недисциплінованість місцевих страхових органів, які використовували засоби на власний розсуд, почасти не за призначенням і з порушенням страхового законодавства, призвели до розбалансування страхової фінансової системи³³.

Початкове опрацювання бюджету соціального страхування на 1926/27 операційний рік здійснювали фахівці Союзної ради соціального страхування за активної участі представників ВЦРПС і господарських органів – ВРНГ, НКШС і НКФ. Результати цієї роботи, як і розбіжності, що виникли в процесі, згодом були детально обговорені в секції і Президії Держплану СРСР³⁴.

Таким чином, орієнтовний бюджет соцстраху в його прибутковій частині (страхові внески, пеня і штрафи, відсотки на капітал) було визначено в розмірі 853 850 тис. руб. Видатки

(медична допомога застрахованим і їх сім'ям; допомоги на випадок тимчасової непрацездатності; забезпечення інвалідів і сімей померлих застрахованих; забезпечення безробітних; допомоги з додаткових видів забезпечення; будинки відпочинку і санаторії; організаційні витрати; страхове просвітництво і наукові роботи; субсидії на профілактичні заходи, утримання інспектури праці, житлове будівництво; ліквідація заборгованості на житлове будівництво за 1925/26 рік) становили 847 850 тис. руб., що передбачало існування резерву у сумі 6 млн. руб.³⁵. На перший погляд, здавалося, що баланс соцстраху мав достатньо міцну основу. Однак більш детальне ознайомлення з окремими статтями прибутків і видатків свідчило про протилежне.

Аналізуючи базові, для визначення прибутків, показники, начальник Цусстраху – Л. Немченко вказував на те, що завищеними виявилися страховий тариф, приріст кількості застрахованих і рівень середньої заробітної плати. За таких умов отримати запланований прибуток можна було лише за рахунок практично стовідсоткового стягнення належних страхових внесків і заборгованості по сплаті за минулий рік³⁶.

Провідними тенденціями бюджету на 1926/27 рік були: зниження витрат на допоміжні види страхування (додаткові види забезпечення, санаторії і будинки відпочинку) й організаційні потреби, закріплення досягнутого рівня у двох основних видах страхування – тимчасова непрацездатність та інвалідність, а також – покращення забезпечення безробітних³⁷.

Бюджет на 1927/28 рік вперше було складено таким чином, щоб відобразити розподіл і використання всіх засобів, які надходили на соціальне страхування, в тому числі і коштів, які передавалися у розпорядження органів охорони здоров'я на медичну допомогу застрахованим. Загальна сума, в якій було збалансовано бюджет, становила 928 012 тис. руб. Резерв було визначено у розмірі 25 млн. руб³⁸.

Процеси, характерні для попередніх звітних років, отримали подальший розвиток у бюджетних розрахунках на

1927/28 рік як і, загалом, у 1928/29 році (за винятком появи нової статті видатків – страхування старості). Право на пенсію отримали працівники гірничої та металевої промисловості і транспорту за наявності для чоловіків двадцятип’ятирічного трудового стажу і по досягненню ними 60-річного віку (в гарячих цехах і на підземних роботах – 55 років), для жінок – двадцятирічного стажу і з 55 років. Для реалізації запланованого було виділено 8 млн. руб³⁹.

Згідно бюджету на 1928/29 рік загальна сума видатків, включаючи відрахування на медичну допомогу застрахованим і в фонд робітничого житлового будівництва, склала 1 075,7 млн. руб. Оскільки розмір запланованих надходжень становив 1 087,0 млн. руб., утворювався резерв – 11,3 млн. руб. Для отримання резерву у розмірі 50 млн. руб. передбачалося провести низку заходів, в результаті яких підвищилася б сума оборотних засобів страхових органів, що дало б змогу вилучити додаткові кошти. Перш за все, встановлювався порядок, за якого страхові внески сплачувалися двічі на місяць, протягом трьох днів після виплати заробітної плати. Засоби, що надходили і відраховувалися на робітниче житлове будівництво, передавалися Центральному комунальному банку один раз на місяць, замість щоденних переказів. Крім того, планувалося збільшення оборотних засобів за рахунок надходжень на покриття заборгованості органів охорони здоров’я за минулий операційний рік⁴⁰.

Однак, розбіжності, що виникли між запланованим і фактично існуючим (за матеріалами доповіді М. Мінца про кон’юнктуру праці за перше півріччя 1928/29 р.), свідчили про те, що резерв соцстраху замість 50 млн. руб. сягне лише 28,5 млн. руб. За результатами обговорення було визначено, що покращення становища страхових органів можливе за рахунок механічного підвищення ставок тарифу, припинення поширення пільгового тарифу на нові категорії страхувальників і перегляду списку організацій і підприємств, які ним користувалися⁴¹.

Не сприяв покращенню становища органів соціального

страхування власне і сам механізм побудови страхового бюджету. Станом на 1928 р. він виглядав наступним чином. На всесоюзному рівні питанням розробки страхового бюджету займалося Центральне управління соціального страхування НКП СРСР. Потім він розглядався в Державній плановій комісії, Раді праці й оборони, а утверджувався Радою народних комісарів СРСР. Страхові бюджети окремих союзних республік проходили через відповідні Держплани і Раднаркоми, бюджети губерній та областей, розглядалися у відповідних виконавчих комітетах⁴².

Існуючий стан речей не міг зберігатися надалі. Оскільки прибутки і видатки по соцстраху постійно зростали, необхідно було посилити контроль у сфері надходження і використання страхових засобів. Цього можна було досягти шляхом централізованого виконання бюджету.

Вихід було знайдено на початку 1929 р. Бюджет соцстраху на 1929/30 р. був затверджений РНК СРСР 30 листопада 1929 р. Саме він став першим бюджетом, складеним на основі постанови ЦВК та РНК СРСР від 20 лютого 1929 р. «Про єдиний бюджет соціального страхування СРСР». Його особливістю було те, що в ньому поряд із загальносоюзними сумами прибутків і видатків по соціальному страхуванню зазначалися й суми окремо по кожній союзній республіці, транспорту і Цусстраху. Таким чином, єдиний бюджет соцстраху складався з 9 окремих бюджетів, об'єднаних в один загальносоюзний⁴³.

До бюджетів соціального страхування включались: надходження, передбачені Тимчасовим положенням про фонди соціального страхування; витрати, здійснені органами соціального страхування на забезпечення застрахованих, на профілактичні заходи, організаційні потреби і страхове просвітництво; асигнування засобів соціального страхування на медичну допомогу застрахованим; відрахування на потреби робітничого житлового будівництва із засобів соціального страхування; відрахування на поповнення Централізованого резервного фонду соцстраху⁴⁴.

Характерною рисою єдиного бюджету була його централізація, оскільки засобами соцстраху розпоряджався виключно Цусстрах. В бюджетах, складених по окремих союзних республіках і транспорту, були передбачені відрахування у Всесоюзний фонд соціального страхування, а у випадку дефіциту – дотації на його покриття. Крім того, проект єдиного бюджету соціального страхування СРСР складався Центральним управлінням соціального страхування на основі розробленого ним же проекту кошторису, в основу якого закладалися середні бюджетні показники по СРСР й окремих союзних республіках і загальні перспективи в галузі розвитку соціального страхування, та проектів бюджетів союзних республік і транспорту⁴⁵.

Ефективне використання засобів соціального страхування, у відповідності з п'ятирічним планом розвитку народного господарства, передбачало забезпечення, в першу чергу, провідних робітничих кадрів, а також сприяння збереженню виробничих сил країни і підвищенню продуктивності праці. Зміна цільової спрямованості знайшла відображення в підходах до формування бюджету 1929/30 р. У ньому передбачалося подальше розширення страхування старості, збільшення асигнувань на трудову допомогу безробітним і на їхню перекваліфікацію, на медичну допомогу застрахованим, на будинки відпочинку і санаторно-курортне лікування, проведення заходів для працевлаштування інвалідів з метою раціонального використання їх неповної зайнятості⁴⁶.

Прибуткова частина у розмірі 1 314,3 млн. руб. розподілялася між окремими союзними республіками, транспортом і Цусстрахом.

Розподіл загальної суми видатків (1 239,3 млн. руб.) за окремими балансовими зводами було здійснено за аналогічними принципами (див. Додаток Е).

До складу нерозподіленої суми входила частина асигнувань за деякими твердими статтями бюджету (трудові види допомоги безробітним, організаційні витрати, утримання будинків відпочинку і санаторіїв, будівництво, капітальний ремонт).

Їх залишили в розпорядженні Цусстраху і Союзної ради соціального страхування для наступного розподілу по союзних республіках і транспортних страхових касах⁴⁷.

Співставлення обох показників дозволяє зробити висновок, згідно якого у всіх республіках передбачалося утворення залишку. Дефіцитними були лише транспортні страхові органи і Цусстрах.

Наведені дані ілюструють місце кожного із суб'єктів у розподілі прибутків і видатків у бюджеті соціального страхування на 1929/30 р. В обох випадках лідируючу позицію займала РСФРР, за нею йшли – УСРР і транспорт, що слугувало підтвердженням найбільшого в них поширення соцстраху.

Бюджет соціального страхування на 1931 р. можна назвати виробничим, спрямованим на реалізацію лозунгу «обличчям до виробництва», оскільки він охоплював діяльність страхових кас у сфері соціально-побутових заходів, передбачав значний ріст витрат на медичну допомогу та профілактику і зміщував акцент на краще обслуговування працівників провідних галузей народного господарства⁴⁸. Ще однією особливістю бюджету 1931 р. було те, що він вперше, з часів відновлення соцстраху в Радянській державі, увійшов до єдиного фінансового плану народного господарства СРСР, як його складова частина⁴⁹. Зважаючи на те, що бюджет соцстраху складав 10 % від єдиного державного загальносоюзного бюджету і 7 % від фінплану, М. Подвойський у своїй доповідній записці цілком обґрунтовано зауважив про виключно політичне значення інституту соціального страхування у зв'язку з його гігантською народногосподарською, соціально-побутовою і культурною роллю⁵⁰.

Принципи розподілу засобів соціального страхування в бюджеті 1932 р. визначалися директивами ЦВК СРСР (від 23 червня 1931 р.) і V пленуму ВЦРПС про посилення курсу на розвиток натуральних і усупільнених видів медичної, профілактичної і соціально-побутової допомоги, особливо для працівників провідних галузей промисловості і транспорту. У

зв'язку з цим питома вага натуральних й усуспільнених видів страхової допомоги (включаючи асигнування на робітниче житлове будівництво) зросла до 68 %, порівняно з 59 % у минулому році, а галузеві страхові каси вперше отримали власний річний бюджет⁵¹.

Необхідність змін в радянській системі соцстраху обґрунтовувалася в резолюції III пленуму ВЦРПС. У ній зазначалося, що в практиці роботи Народного комісаріату праці СРСР та органів Цусстраху, у зв'язку з їхньою побудовою за територіальним, а не виробничим принципом, не було виокремлено обслуговування працівників провідних підприємств, галузей виробництва і професій. В результаті чого, симулянти, літуни і прогульники забезпечувалися соціальним страхуванням нарівні з ударниками, передовими робітниками і старими кадровиками. Такий підхід був визнаний неприпустимим у світлі того, що фонди соціального страхування досягли значних розмірів, а соціальне страхування посіло одне з найважливіших місць у загальному бюджеті робітника⁵². Таким чином, закріплювалася думка, що справа соцстраху вийшла за межі органів Наркомату праці та Цусстраху.

Рішення про злиття НКП СРСР з ВЦРПС завершило перебудову всієї системи соціального страхування. Як наслідок, управління основними засобами соцстраху перейшло до ВЦРПС і ЦК профспілок. Це, в свою чергу, призвело до зміни системи формування бюджету⁵³.

1 жовтня 1933 р., замість раніше існуючих 9, було створено 47 галузевих бюджетів ЦК профспілок. Для здійснення планування і керівництва справою соціального страхування, на зміну єдиному бюджету прийшов зведений, складання якого входило до кола обов'язків ВЦРПС⁵⁴.

Якщо раніше виконання бюджету було централізованим, то з цього часу воно децентралізувалося і в повній мірі покладалося на ЦК профспілок. Останні відповідали за грошові надходження, а також обслуговування застрахованих. Бюджет соціального страхування для окремої галузі промисловості складався на основі кошторисів виплатних пунктів і входив

складовою частиною до загального бюджету соціального страхування СРСР.

Загалом фінансова система соцстраху функціонувала зі значними ускладненнями. Практично постійним її супутником був дисбаланс між ростом видатків і прибутків. Однак, протягом 1922 – 1933 рр. розмір бюджету і кількість застрахованих постійно зростали, що свідчило про значний потенціал інституту соціального страхування (див. Додаток Є).

Зміни принципів побудови страхового бюджету відбувалися в більшій мірі з політичних міркувань, ніж у зв'язку з об'єктивними підставами. Наприкінці 1920-х років окрема фінансова система соцстраху розчинилася в державному бюджеті. Соціальне страхування втратило страховий і набуло бюджетного характеру. Причиною цього була суперечливість самої природи інституту соціального страхування і тієї ролі, яка відводилася йому радянським керівництвом.

2. Страхові фонди як фінансова основа функціонування органів соцстраху

Ефективне функціонування органів соціального страхування залежить від багатьох факторів, але одним із найважливіших, на всіх етапах розвитку соцстраху, залишається їх фінансове забезпечення. Втілення в життя принципів нової економічної політики, перехід державних підприємств на госпрозрахунок, наявність приватної власності поставили перед радянським керівництвом нові завдання в галузі соціального забезпечення. Відбулося повернення до соціального страхування, яке в ринкових умовах було провідною організаційно-правовою формою соціального захисту працівників. Зважаючи на це, фінансова система соцстраху мала бути пристосована під основні засади комуністичної доктрини.

Перше положення про фонди соціального страхування було затверджене 13 березня 1922 р. Народним комісаріатом соціального забезпечення (НКСЗ) РСФРР. У ньому зазначалося, що всі засоби, які надходили на соціальне страхування

осіб, зайнятих найманою працею, утворювали операційні фонди соціального страхування і Всеросійський запасний фонд соціального страхування⁵⁵.

Чотири операційних фонди: «А» – страхування на випадок тимчасової непрацездатності і з додаткових видів забезпечення, «Б» – страхування інвалідності, вдівства і сирітства, «В» – страхування на випадок безробіття, «Г» – на лікувальну допомогу застрахованим – наповнювалися за рахунок страхових внесків (за винятком 10 %, які відраховували у Всеросійський запасний фонд соціального страхування)⁵⁶.

Засоби кожного з перерахованих фондів були децентралізованими, тобто залишалися у віданні місцевих органів соціального страхування для їх використання за прямим призначенням. Оскільки надання медичної допомоги застрахованим входило до кола обов'язків органів Наркомздраву, засоби фонду «Г» передавали у їхнє розпорядження. Щоб перевести кошти з одного фонду до іншого або ж перекинути їх в іншу місцевість, необхідно було отримати особливе розпорядження Цусстраху⁵⁷.

Централізованим був лише Всеросійський запасний фонд соціального страхування у зв'язку з тим, що виконував функції фінансового резерву⁵⁸. Його наповнення було найбільш інтенсивним у перші місяці запровадження соціального страхування, як наслідок поступовості розгортання процесу організаційного оформлення нового інституту. Це дало змогу накопичити існуючі залишки для їх подальшого використання у якості резервних коштів⁵⁹. Достатньо широка реалізація оперативних і регулятивних функцій запасного фонду розпочалася уже з 1924 р⁶⁰.

У статті 177 КЗпП РСФРР від 9 листопада 1922 р. було зафіксовано, що кошти, зібрані страховими касами в результаті стягнення страхових внесків з підприємств, установ, господарств й осіб, які користувалися найманою працею, штрафи, сплачені робітниками і службовцями за прогули, відсотки на капітал, пеня і штрафи за недотримання правил з охорони праці і соціального страхування формували страхові фонди.

Вони були грошовими капіталами, що витрачалися на забезпечення застрахованих та інші потреби соціального страхування. Розпоряджатися фондами мали право лише ті органи, які надавали страхове забезпечення застрахованим та їх сім'ям. Вони ж відповідали за їх правильне використання⁶¹.

Після передачі соцстраху у відання НКП, діюче положення (затверджене НКП РСФРР 14 червня 1923 р.) було замінене положенням від 15 січня 1924 р., згодом положенням про фонди соціального страхування від 23 березня 1926 р. За вказаними нормативними актами до операційних фондів соцстраху належали фонди, що знаходилися в безпосередньому розпорядженні страхових органів та фонди медичної допомоги застрахованим, що передавалися в розпорядження органів охорони здоров'я⁶².

Необхідність заміни положення 1922 р. виникла у зв'язку з прийняттям рішення про об'єднання усіх фондів. Зі слів начальника Цусстраху – Л. Немченка «фондовий поділ мав сенс на початковій стадії будівництва соціального страхування, коли необхідно було домогтися стійкого стану окремо взятого фонду. У даний же час органи соцстраху набули достатньо досвіду з питань врахування потреб і можливостей кожного виду страхування, тому потреба в існуванні такого роду фондівих перегородок зникла»⁶³.

Під час підготовки нового положення про фонди соціального страхування, однією з ключових проблем був перехід фонду «Г» у розпорядження страхових органів. Така потреба була спричинена дефіцитом фонду лікувальної допомоги і пропозицією його поповнення за рахунок засобів інших фондів. Однак це було б доцільним лише за умови зміни фінансових взаємовідносин між НКОЗ та НКП, за якої перший отримував би від страхових органів на медичну допомогу кошти, передбачені в спеціальній угоді відповідно до завчасно встановлених такс і норм. Оскільки переговори з НКОЗ затягнулися, Цусстрах вирішив уніфікувати ті фонди, які знаходилися в повному розпорядженні страхових органів⁶⁴.

В інструкції НКП СРСР від 1 березня 1924 р. «Про порядок запровадження положення про фонди соціального страхування, затвердженого 15 січня 1924 р.», усі територіальні та транспортні страхові органи отримали вказівку ліквідувати відкриті на їхнє ім'я в кредитних установах поточні рахунки фондів «А», «Б», «В» та «Г», а також поточні рахунки «організаційних витрат і підкріплень» та «оперативних витрат на випадок інвалідності і безробіття». Разом з цим усі кошти необхідно було перевести на відкритий на ім'я страхові органу поточний рахунок «місцевих операційних фондів», на якому з цього часу мали зберігатися всі операційні й організаційні засоби страхових органів. Поточний рахунок «Всеросійського запасного фонду» було перейменовано на поточний рахунок «Всесоюзного запасного фонду соціального страхування»⁶⁵. Його вступний баланс становив 4 277 тис. червінців. Зауважимо, що до жовтня 1924 р. ця сума зросла більш як у три рази і сягнула майже 13 150 тис. червінців⁶⁶.

Крім того, 10 % відрахувань від страхових внесків на лікувальну допомогу і від курсової різниці, нарахованої на них, що надходили у Всесоюзний запасний фонд соціального страхування, Цусстрах передавав НКОЗ для утворення Всесоюзного запасного фонду лікувальної допомоги⁶⁷.

Шляхом уніфікації фондів для низових страхових органів було створено можливість внутрішнього регулювання своїх фінансових ресурсів⁶⁸. Утворення губернських і обласних операційних фондів посилювало вплив губернських і обласних органів. Труднощі виникали на міжгубернському і міжобласному рівнях у зв'язку з перерозподілом повноважень Головоцстрахів і Цусстраху⁶⁹. В межах окремих союзних республік Головоцстрахи були позбавлені активних функцій у сфері управління страховими фінансами. Цілком справедливо виникло питання щодо засобів, необхідних для вирішення означеної проблеми. Деякі Головоцстрахи створювали особливі республіканські запасні фонди, що поповнювалися за рахунок десятивідсоткових відрахувань, які мали б надходити у Всесо-

юзний запасний фонд⁷⁰. Це порушувало принцип єдності радянської системи соціального страхування, який лежав в основі політичного бачення її успішного розвитку в майбутньому.

Саме тому найбільш доцільним способом розпорядження загальносоюзним запасним фондом і його використання з регулятивною метою був визнаний наступний. Частину засобів цього фонду, які відраховувалися в межах союзної республіки, необхідно залишати в розпорядженні її Головоцстраху (залежно від місцевих умов її відсоток міг коливатися від 40 до 50), а решту переводити в Цусстрах. Схематично вся система отримала б такий вигляд: страхові каси самостійно регулювали використання своїх надходжень з окремих видів соціального страхування; губернські й обласні управління соцстраху здійснювали внутрішньогубернське та внутрішньообласне регулювання страхових засобів; міжгубернське та міжобласне регулювання страхових фінансів виконували Головоцстрахи окремих союзних республік, а міжреспубліканське – Цусстрах НКП СРСР⁷¹.

Наведену вище систему було реалізовано в Тимчасовому положенні про фонди соціального страхування, яке вступило в силу 1 квітня 1926 р⁷².

Відповідно до нового положення про фонди, страхові внески збиралися страхкасами з усіх наймачів, які знаходилися в радіусі їх дії. Але не всі ці кошти використовувалися самою страхкасою. Частина з них йшла на житлове будівництво, певний відсоток, визначений відповідно до тарифу внесків, надходив також у фонд лікувальної допомоги.

З фонду лікувальної допомоги 1 % страхові каси залишали собі на погашення витрат, пов'язаних зі збором страхових внесків, 10 % переводили в республіканські страхові фонди лікувальної допомоги НКОЗ союзних республік і решту 89 % – передавали місцевим органам НКОЗ в операційні фонди лікувальної допомоги⁷³.

Кошти операційних фондів лікувальної допомоги витра-

чалися на надання медичної допомоги застрахованим на місцях, республіканські страхові фонди лікувальної допомоги – на утримання загальнореспубліканських закладів меддопомоги застрахованим⁷⁴.

З решти суми страхових внесків 5 % надходило у Всесоюзний фонд соціального страхування, 5 % – в республіканські фонди і 90 % – в операційний фонд пенсій і допомог⁷⁵.

Практичний розподіл страхових внесків по фондах розглянемо на прикладі Пензенської губернської страхової каси. Усі надходження за жовтень-грудень 1926 р., а це – 359 528 руб., були розподілені наступним чином: фонд пенсій і допомог – 65,4 %, фонд лікувальної допомоги – 24,7 %, Всесоюзний запасний фонд – 3,6 %, Республіканський запасний фонд – 3,6 %, Республіканський фонд лікувальної допомоги – 2,7 %⁷⁶.

Якщо наприкінці року у каси були надлишки, то вона залишала в себе запас у розмірі місячних видатків, а решту суми передавала до губернського операційного фонду. Його наповнення здійснювалося також за рахунок коштів, отриманих з підприємств у вигляді штрафів за порушення законів і правил про охорону праці та соціальне страхування і дотацій Цусстраху. Він перебував у розпорядженні губернського (обласного) управління соцстраху. З губернського операційного фонду необхідні засоби надавалися дефіцитним касам губернії та на заходи загальногубернського значення⁷⁷.

У випадку гострої потреби губстрахкаси зверталися за допомогою в республіканський фонд соціального страхування, який знаходився у віданні відповідного Головоцстраху.

У разі відсутності коштів республіканського фонду, Головоцстрах звертався до Всесоюзного фонду соціального страхування, засобами якого розпоряджалася Центральне управління соціального страхування (Цусстрах). Кошти з цього фонду витрачалися також на утримання курортів, санаторіїв та інших закладів всесоюзного значення.

Організаційні витрати страхкас покривалися з операцій-

ного фонду пенсій і допомог, головноцстрахів – з республіканських фондів соціального страхування, Цусстраху – із Всесоюзного фонду соціального страхування.

Кошти Всесоюзного фонду соціального страхування призначалися головним чином на підкріплення фондів соціального страхування союзних республік і фондів транспортних страхових кас. Більшість цих кас потребували дотацій, оскільки підприємства залізничного і водного транспорту належали до об'єктів підвищеної небезпеки і сплачували страхові внески по пільговому, тобто заниженому, тарифу. В той же час, транспортні страхові каси не здійснювали перерахувань у фонди союзних республік. Усі відрахування, які вони проводили нарівні з іншими страховими касами, надходили у Всесоюзний фонд⁷⁸. Лише за 1929/30 операційний рік транспортні каси РСФРР, Узб. РСР, УСРР та ЗСФРР отримали дотацій на суму понад 3,5 млн. руб⁷⁹.

Всесоюзний фонд соціального страхування не тільки підкріплював в потрібний момент страхові органи союзних республік і транспортних страхових кас, але й виконував функцію розподілу страхових коштів між окремими союзними республіками і між територіальними і транспортними страховими органами⁸⁰.

Для того, щоб бути джерелом, з якого будь-якої миті можуть бути надані засоби на підкріплення фондів соціального страхування в союзних республіках і на транспорті, Всесоюзний страховий фонд повинен був весь час поповнюватися і досягти доволі значних розмірів. Розміри запасів коштів Всесоюзного страхового фонду свідчили про фінансовий стан всієї страхової організації в цілому. Якщо у цьому фонді грошей на вистачало, це означало, що більшість страхових кас не може впоратися зі своїми поточними витратами з видачі пенсій і допомог застрахованим. У тому випадку, коли загальний стан справ у страхових касах був задовільним, у Всесоюзному страховому фонді засоби не вичерпувалися і постійно залишався значний грошовий запас.

31 грудня 1926 р. ЦВК та РНК СРСР прийняли постанову

«Про встановлення цільової надбавки до внесків на соціальне страхування і відрахувань з них на утворення Фонду робітничого житлового будівництва». Її розмір, залежно від тарифної ставки, коливався від 0,75 до 1,6 %. Крім того, органи соціального страхування додатково відраховували ще 0,5 % від усієї суми заробітної плати, з якої були сплачені страхові внески (0,2 % за рахунок фондів, якими розпоряджалися страхові органи і 0,3 % – з фондів медичної допомоги застрахованим). Для зберігання цих коштів у місцевих установах Держбанку органи соцстраху відкрили окремі поточні рахунки на ім'я Цусстраху НКП СРСР⁸¹.

З метою збільшення оборотних засобів страхових кас, спільним розпорядженням Цусстраху і Правління Держбанку з 1 лютого 1929 р. поточні рахунки фонду робітничого житлового будівництва були закриті, а відповідні відрахування необхідно було здійснювати раз на місяць безпосередньо в центр⁸².

У спеціальному кварталі 1930 р. нарахування сум на робітниче житлове будівництво вилучили з відання низових страхових кас, передавши їх вищестоящим касах і Головоцстрахам союзних республік. З 1931 р. усі необхідні розрахунки, що стосувалися засобів на фінансування житлового будівництва були повністю зосереджені в Цусстрасі⁸³.

З утворенням 13 лютого 1925 р. Союзної ради соціального страхування (СРСС) при НКП СРСР, до її компетенції перейшов розподіл фінансових надходжень. У квітні 1925 року СРСС прийняла постанову про додаткові відрахування із засобів місцевих страхкас у всесоюзний і республіканські запасні фонди – понад встановлених раніше 5 % відрахувань у Всесоюзний фонд і 5 % – в республіканські фонди. Така потреба з'явилася у зв'язку з недостатньою кількістю коштів в страхкасах промислових районів і транспортних касах і порівняним їх надлишком в інших касах⁸⁴. Розмір додаткових відрахувань було встановлено на рівні 5 – 15 % всіх надходжень страхкаси. Це так звані «диференційні» відрахування⁸⁵. Їх визначали для кожної окремо взятої місцевості у розмірі, вказаному в спеціа-

льній таблиці та вираховували з внесків на всі види соціального страхування, крім лікувальної допомоги (див. Додаток Ж)⁸⁶.

Дещо пізніше до цієї постанови було введено доповнення, згідно якого Цусстраху, з дозволу Союзної ради соціального страхування, надавалося право вилучати із засобів благополучної (у фінансовому відношенні) страхкаси будь-яку суму для надання допомоги неблагополучним, дефіцитним касам.

Соціальне страхування, враховуючи постійне зростання розмірів бюджету і накопичення тривалих зобов'язань страхових органів, потребувало утворення певного нерухомого резерву засобів, що забезпечило б стійкість його фінансових операцій.

У 1927 р., відповідно до постанови РНК СРСР «Про доповнення тимчасового положення про фонди соціального страхування», утворився Централізований резервний фонд (ЦРФ), який знаходився у розпорядженні Цусстраху і використовувався виключно для поповнення Всесоюзного фонду соціального страхування. Порядок його фінансового наповнення встановлювався СРСС. Передбачалося, що засоби ЦРФ використовуватимуться лише в тому випадку, коли загальний залишок по СРСР виявиться меншим $\frac{1}{3}$ від середніх місячних видатків усіх страхових органів Радянського Союзу за останнє звітне півріччя. Зарахування коштів до цього фонду призупинялося у випадку досягненням його розмірів середньомісячних витрат усіх страхових органів за останній звітний рік⁸⁷.

Таким чином, уряд мав намір створити для органів соціального страхування фінансову базу у вигляді резервного капіталу. Однак, у 1927/28 р. урядова директива про утворення резервного фонду в 25 млн. руб. була реалізована за рахунок оборотних засобів страхових органів лише в сумі 6,5 млн. руб., а резерв у 50 млн. руб. по бюджету на 1928/29 р. – в сумі 24,3 млн. руб⁸⁸.

Труднощі виникли також і з додатковими відрахуваннями. У 1928 р., в порядку обговорення, на шпальтах часопису «Во-

проси страхування» почали з'являтися пропозиції про їх відміну. Подібні заяви обґрунтовувалися неспроможністю кас здійснювати покладені на них зобов'язання. Основні причини неефективності цього заходу були наступні: фінансове становище районів, для яких були встановлені додаткові відрахування, оцінили без врахування перспектив на майбутнє, значне розширення сфери дії пільгових тарифів, районування областей та інші⁸⁹.

Було висловлено думку, що існуюча фінансова система соціального страхування, з тимчасовим положенням про фонди в основі, застаріла і потребує пристосування до нових економічних умов. Критикувався порядок механічних (у фіксованих відсотках) відрахувань, в результаті якого місцеві страхові органи, перераховуючи в централізовані фонди точно визначений відсоток від усіх надходжень, штучно створювали собі фінансові ускладнення, а потім, без законних на те підстав, запозичували кошти фондів медичної допомоги застрахованим і робітничого житлового будівництва⁹⁰.

Спрощення потребувало й технічне забезпечення фінансової системи, перш за все – розподіл надходжень по фондах. Переведення відрахувань у централізовані фонди дефіцитними касами і зворотний процес виділення дотацій для цих же страхових органів створювали громіздку зайву роботу, а недоцільні витрати на перерахунки значно ускладнювали регулювання фондів. Для ліквідації означених недоліків були запропоновані наступні заходи: перехід до планового розподілу засобів на основі бюджетів кас і створення нового положення про фонди, яке б базувалося на якісно інших принципах. Основними вимогами були єдність бюджету соцстраху в масштабі СРСР, збереження лише двох фондів (всесоюзного резервного й операційного). Утворення резервного фонду мало передбачатися бюджетом, як і регулювання засобів під час його складання. Операційний фонд необхідно формувати в результаті виконання бюджету із залишків від операцій за рік, витрати на медичну допомогу мали визначатися в бюджеті у твердій сумі, яка передавалася за вказівкою НКЗ⁹¹.

Чимало ускладнень викликало особливе становище фонду «Г» (медичної допомоги застрахованим). Основні протиріччя були закладені ще в тезах «Про соціальне страхування», затверджених ЦК РКП(б) 4 вересня 1922 р. В них зазначалося, що встановлення тісного організаційного зв'язку між страховими органами й органами охорони здоров'я в жодному разі не мало суперечити єдності всієї медико-санітарної системи⁹². Усі спроби змінити механізм взаємовідносин таким чином, щоб страхові каси розраховувалися за надання медичних послуг, тобто могли самостійно розпоряджатися страховими засобами, які надходили на задоволення цієї потреби, наштовхувалися на опір представників радянської медицини на боці яких було партійне керівництво.

У резолюціях і рішеннях профспілкових пленумів і з'їздів неодноразово наголошувалося на необхідності передачі фонду «Г» з органів НКОЗ в органи соціального страхування НКП, що дозволило б покращити медичне обслуговування застрахованих, в першу чергу за рахунок посилення контролю над використанням страхових коштів⁹³. Однак, зі згортанням непу, централізацією ресурсів для вирішення завдань індустріалізації, акценти дещо змістилися. Почали з'являтися нормативні документи, як правило на рівні союзних республік, виконання яких мало б сприяти впорядкуванню використання страхових засобів для надання медичної допомоги застрахованим без зміни їх безпосереднього розпорядника. Усі наступні заходи, що стосувалися цього питання, не суперечили офіційній лінії партії.

У бюджеті соцстраху на 1928/29 р. зникла залежність розмірів відрахувань на медичну допомогу від тарифних співвідношень. Виходячи з чисельності застрахованих, а також їх повного або часткового страхування, дотаційні відрахування у фонди медичної допомоги здійснювалися у фіксованих для кожної каси сумах. Тверді ставки для союзних республік і транспорту встановлювала Союзна рада соціального страхування. У свою чергу республіканські страхові ради визначали ставки відрахувань для страхових органів республіки⁹⁴.

Засобами Всесоюзного фонду медичної допомоги, що формувалися з відрахувань територіальних страхових кас, відсотків та інших надходжень, розпоряджався Наркомздрав однієї з союзних республік за згодою решти. Вони спрямовувалися на підкріплення фондів медичної допомоги застрахованим союзних республік – будівництво, капітальний ремонт й обладнання лікувальних і профілактичних установ у великих індустріальних районах і місцях масштабного промислового будівництва. Механізм розподілу коштів передбачав участь усіх зацікавлених сторін (Наркомздраву, Всесоюзна бюджетна комісія, ВЦРПС і Цусстрах), а прийняті рішення, отримавши висновок СРСС, затверджувалися РНК СРСР⁹⁵.

З 1930 р. відсоткові відрахування в усі централізовані фонди соціального страхування були скасовані. Натомість проводилося планове регулювання засобів, яке ґрунтувалося на бюджеті страхових органів і їхньому фінансовому стані⁹⁶.

Таким чином, порядок розподілу страхових засобів по фондах та, власне, управління самими фондами неодноразово змінювалися. Спершу було встановлено жорсткий розподіл операційних засобів соціального страхування на окремі фонди: тимчасової непрацездатності (фонд «А»), інвалідності (фонд «Б»), безробіття (фонд «В») і медичної допомоги (фонд «Г»). Запасному фонду відводилася роль регулятора страхових коштів. Згодом фонди «А», «Б» і «В» об'єднали в один фонд пенсій і допомог.

Процес централізації фінансових ресурсів, який розпочався з 1927 р., охопив і систему радянського соцстраху з її потужною організованою мережею фінансових потоків. Неодноразове внесення змін і доповнень у затверджене РНК СРСР 23 березня 1926 р. «Тимчасове положення про фонди соціального страхування» було спрямоване на досягнення саме цієї мети.

3. Механізм визначення страхових тарифів

Належним чином організована фінансова система завжди

залишалася необхідною і важливою умовою розвитку страхової справи. Соціальне страхування, відновлене у складі Народного комісаріату соціального забезпечення РСФРР на початку 1920-х рр., потребувало проведення ряду заходів для його стабілізації й ефективного функціонування. В процесі формування нової соціальної політики основні дискусії розгорталися навколо фінансування соцстраху.

Головну прибуткову частину бюджету страхових органів становили страхові внески, що сплачувалися лише роботодавцями. У цьому радянське страхове законодавство було унікальним, оскільки в усіх інших державах з розвинутою системою соціального страхування (Німеччина, Англія, Норвегія, Данія, Австрія та інші) у різному відсотковому співвідношенні бюджет соцстраху формувався за рахунок державних коштів, внесків застрахованих і роботодавців.

Розмір страхових внесків залежав від рівня шкідливості та небезпечності виробництва і визначався у відсотках до загальної суми заробітної плати. Увесь спектр ставок страхового внеску разом складав страховий тариф. Підприємства і господарства, відповідно до постанови страхового органу та інспекції праці, відносилися до одного з чотирьох встановлених розрядів небезпечності⁹⁷. Не буде зайвим зауважити, що під час встановлення розміру внесків з усіх видів страхування за основу взяли дані страхової практики Західної Європи, а саме Німеччини. Звісно, з певними поправками, з огляду на умови економічного і політичного життя країни⁹⁸.

Значний внесок в розробку теорії соцстраху належав Миколі Абрамовичу Вигдорчику. Саме він запропонував порядок встановлення страхових тарифів. Це питання викликало чи не найбільше труднощів. Несприятливі внутрішні чинники: слабка промисловість, нестабільна грошова одиниця, нерівномірна зміна цін – не дозволяли застосувати статистичний метод. Необхідно було шукати інший шлях, в обхід ідеальної теоретичної побудови, з притаманними для практики неточностями. Спроба приблизного вирішення питання про страхові тарифи,

зроблена професором М. Вигдорчиком, передбачала використання даних досвіду, вказівок практики. За таких умов статистичні матеріали виконували роль допоміжного засобу⁹⁹.

Звертаючись до особистості відомого теоретика соцстраху, зазначимо, що у реконструктивний період погляди Миколи Абрамовича були піддані нищівній критиці, що в значній мірі позначилося на необхідності збереження інформації щодо їх автора. У фондах Державного архіву Російської Федерації знаходимо лише короткі автобіографічні відомості та перелік основних праць, надісланих М. Вигдорчиком у вересні 1937 р. в Комісію сприяння вченим*.

Статті М. Вигдорчика щодо перспектив радянського соцстраху містили чимало конкретних пропозицій, реалізація яких дозволила б усунути певні негативні фактори в роботі страхових органів і покращити обслуговування застрахованих. Однак соціальне страхування, в його початковому вигляді, було тимчасовим явищем. Тому потреби його вдосконалення, в обраному на початку 1920-х років напрямку, не було.

*Згідно цих даних, М. Вигдорчик народився у 1864 р. У 1898 р. закінчив медичний факультет Київського університету. У 1924 р. його обрали і затвердили професором з професійної патології Державного університету для вдосконалення лікарів імені С.М. Кірова в Ленінграді. За сумісництвом також працював в Інституті лікарсько-трудової експертизи Ленінградської міської ради. У 1934 р. отримав ступінь доктора медичних наук без захисту дисертації. До неповного переліку головних наукових праць професора Вигдорчика, надрукованих окремими виданнями, належать: «Теорія і практика соціального страхування. Вип. I – VII» (1919-1926 рр.), «Лікарська експертиза у разі непрацездатності» (1921 р.), «Інвалідність» (1924 р.), «Нариси з професійної гігієни» (1925 р.), «Природній професійний відбір» (1928 р.), «Трудове каліцтво» (1929 р.), «Професійна патологія. Курс професійних хвороб» (1930 р.), «Компенсаторне професійне пристосування» (1934 р.). Крім того, до 1937 р. в періодичних виданнях і в Працях наукових інститутів було опубліковано 147 статей, в тому числі 11 іноземними мовами.

У перших законодавчих актах, що стосувалися соціального страхування (декрети РНК РСФРР від 19 грудня 1921 р., 2, 5 і 12 січня 1922 р.) систему сплати внесків підприємствами було побудовано на принципі тарифікації залежно від ступеня небезпечності і шкідливості. Ефективність такого підходу залежала від правильності обраної класифікації. За основу використали, видану у 1919 р. Петроградським підвідділом соціального забезпечення і охорони праці, – «Класифікацію праці за ступенем небезпечності і шкідливості для працівників». При цьому кількість класів механічно звели з 8 до 4, шляхом їх парного об'єднання¹⁰⁰.

Фактично це була, в незначній мірі перероблена, класифікація, яку використовували страхові товариства для страхування від нещасних випадків. У зв'язку з цим, принципи небезпечності і шкідливості мали нерівноцінну вагу. Значний ухил було зроблено саме на небезпечність виробництва, що негативно позначилося на механізмі визначення тарифів¹⁰¹.

Директиви центру на місця проходили через рішення вищих органів влади республік у вигляді наказів по відділах соціального страхування. Відповідно до такого наказу по відділу соціального забезпечення Липовецького повітового виконавчого комітету, датованого травнем 1922 р., для виконання постанов Раднаркому УСРР від 15 листопада 1921 р., 4 січня 1922 р., 12 січня 1922 р. і 6 лютого 1922 р., оголошених в наказі Губвиконкому від 4 березня 1922 р., з 1 січня 1922 р. для державних, кооперативних, громадських, орендних і приватних підприємств, установ і господарств встановлювалися внески на соціальне страхування, залежно від розряду небезпечності і шкідливості, в наступних розмірах: на випадок постійної втрати працездатності для I розряду – 6 %, II – 7 %, III – 8 %, IV – 9 % заробітної плати; у зв'язку з інвалідністю та на забезпечення членів застрахованих сімей у разі втрати годувальника – I розряд – 7 %, II – 8 %, III – 9 %, IV – 10 %; на лікувальну допомогу – I розряд – 5,5 %, II – 6 %, III – 6,5 %, IV – 7 %; на випадок безробіття – для всіх 2,5 % заробітної плати.

Тарифну ставку для кожного підприємства, установи і господарства в межах окремої ділянки встановлював інспектор праці, рішення якого затверджував місцевий відділ соціального забезпечення. Відрахування внесків здійснювалося з кожного виду соціального страхування. За основу для обчислення необхідної до сплати суми страхових внесків брали середній місячний розмір оплати праці по відношенню до постійних робітників і службовців, визначений в наказі ВЦРПС від 1 грудня 1921 р. «Про запровадження нової тарифної системи». Місцевим соцзабезам надавали право здійснювати стягнення внесків на соціальне страхування з дійсної суми заробітної плати, виплаченої робітникам і службовцям даного підприємства¹⁰².

У 1922 р., залежно від розряду небезпечності виробництва, відсоток диференціювався в межах від 21 до 28,5. Зважаючи на складне фінансово-економічне становище в державі, існуючі розміри внесків виявилися занадто високими для промисловості, яка перебувала на стадії відновлення і потребувала значних капіталовкладень. Як наслідок, заборгованість по сплаті страхових внесків лише зростала¹⁰³. Постановою ВЦВК від 12 квітня 1923 р. розміри внесків було зменшено до 16 – 22 % від суми заробітної плати. Крім того, для установ і підприємств, які перебували на державному бюджеті, були встановлені особливі тимчасові пільги. З 1 січня 1923 р. для них, незалежно від приналежності до одного з існуючих розрядів, розміри внесків були визначені на рівні 12 і 16 % відповідно¹⁰⁴. Таким чином, із загальної кількості установ і промислових підприємств, що поділялися за розрядом небезпечності були виділені ті, що перебували на держбюджеті – утворилося 6 категорій, для яких встановлювалися окремі страхові тарифи¹⁰⁵.

Поряд зі зниженням загального тарифу Народний комісаріат праці СРСР (оскільки соціальне страхування з 1 лютого 1923 р. перейшло у його відання) спільно із зацікавленими господарськими органами і професійними спілками переглянув розміри страхових внесків для тимчасових і сезонних робіт, на які залучалися переважно селяни. Зниження, в середньому,

складало близько 40 % визначеного для постійних працівників тарифу¹⁰⁶.

Вибір саме такої тарифної політики обумовлювався необхідністю встановлення розмірів внесків, які б відповідали реальним можливостям промисловості і державного бюджету¹⁰⁷. Щоб попередити погіршення забезпечення застрахованих, пропонувалося посилити роботу з виявлення всіх платників страхових внесків, налагодити платіжну дисципліну (ліквідація заборгованості, нагляд за правильністю й акуратністю надходження поточних платежів, притягнення до кримінальної відповідальності за несплату)¹⁰⁸.

Проте, була й інша точка зору, згідно якої не можна було допустити не лише зниження страхових внесків, але й в інтересах робітничого класу клопотати про їх підвищення. На підтвердження цієї позиції приводилися дані щодо розмірів внесків і допомог в країнах Західної Європи, що були вищими за відповідні показники в радянській системі соцстраху. Господарникам, у свою чергу, радили зменшувати собівартість виробництва за рахунок інших статей видатків, оскільки забезпечення робітників на випадок непрацездатності не можна механічно викреслити. Без витрат на соціальне страхування розвиток промисловості неможливий¹⁰⁹.

З 13 лютого 1925 р. вирішення питань, пов'язаних зі встановленням тарифів страхових внесків, в межах Радянського Союзу перейшло до компетенції новоутвореного координуючого органу – Союзної ради соціального страхування (СРСС) при НКП СРСР¹¹⁰.

Незважаючи на складне фінансове становище органів соціального страхування, зменшення страхових тарифів спостерігалось й надалі. 24 лютого 1925 р. РНК СРСР прийняла постанову про введення в дію з 1 жовтня 1924 р. нового тарифу внесків на соціальне страхування. Саме вона започаткувала практику перерахунку сплачених відрахувань з метою зменшення заборгованості¹¹¹. В результаті чого, чимало страхових кас гірничозаводських районів стали боржниками промисло-

вості. Наприклад, на Уралі і Донбасі виявилось, що дисциплінованими страхувальниками страхові внески були сплачені на 3 місяці наперед¹¹². Це створювало значні ускладнення для роботи органів соціального страхування і вимагало мобілізації всіх можливих ресурсів для їх ефективного функціонування. З метою недопущення найбільш негативних наслідків, в інструкції СРСС НКП СРСР був визначений механізм перерахунку страхових внесків. Однією з умов було зарахування надлишків у чергові платежі протягом трьох місяців рівними частинами¹¹³.

Постановою ЦВК та РНК СРСР від 26 лютого 1925 р. було встановлено чотири групи пільгового тарифу. Для I і III груп – він складав 10 %, для II і IV – 12 і 14 % відповідно. Також були визначені тимчасово знижені тарифи для окремих галузей промисловості: грубошерстяної та нафтової – 16 % (замість нормального тарифу в 20-22 %), державної лісової неекспортної промисловості – 18 % (замість 22 %), а для експортоорієнтованої – 14 %¹¹⁴. У групу пільговиків, які сплачували 10 % тариф, вперше були включені підприємства державної електротехнічної промисловості загальносоюзного і республіканського значення, органи соціального страхування та їхні підприємства, курорти загальнодержавного значення, підприємства партійних, професійних організацій, золото-платинової і радіодобувної промисловості та деякі інші. Колективи безробітних, організовані біржами праці, взагалі звільнялися від сплати страхових внесків. Трудові артілі, що працювали на основах підряду, здійснювали відрахування лише на лікувальну допомогу і на випадок інвалідності¹¹⁵. Нормальний тариф для установ і підприємств, залежно від розряду небезпечності і шкідливості, становив: I розряд – 16 %, II – 18 %, III – 20 %, IV – 22 %¹¹⁶.

Проаналізуємо значення прийнятої постанови для фінансового наповнення фонду «Г». Перш за все, слід зважати на те, що зменшення відрахувань для фонду медичної допомоги застрахованим було менш значним, ніж для фонду пенсій і допо-

мог, оскільки охоплювало не всі групи страхувальників, які підпадали під загальне зниження тарифу. Наприклад, найбільший страхувальник з мільйоном застрахованих – НКШС – отримав зниження тарифу з 16 до 12 %, але з них у фонд «Г» надходило, як і раніше, 4,5 %. Для гірничої, металевої, військової, електротехнічної промисловості новий тариф було встановлено на рівні 10 %, з яких 3,5 % підлягали відрахуванню у лікувальний фонд. До цього часу у цих галузях промисловості на фонд пенсій і допомог припадало 72-73 %, а на фонд «Г» – 27-28 % страхових внесків, що становило 4,5 % від страхового тарифу. Однак фактичні надходження, у зв'язку із заборгованістю, не перевищували 2,8-3 %. До абсолютного зменшення фонду медичної допомоги могло призвести лише зниження відрахувань з 3 до 2,5 % для страхувальників, які продовжували сплачувати десятивідсотковий страховий тариф за 1,5 млн. застрахованих, переважно держустанов¹¹⁷.

На практиці фактичний тариф виявився нижчим і, що особливо небезпечно, простежувалася тенденція його постійного сповзання вниз, що викликало зростання заборгованості. Враховуючи ту обставину, що тариф страхових внесків в радянських республіках встановлювався страховими радами, які опиралися на ставки, визначені Москвою, повідомлення про труднощі, пов'язані зі зниженням страхових тарифів, надходили з усіх республік. Поширення на цілий ряд підприємств та установ пільгових умов вкрай негативно вплинуло на фінансовий стан органів соціального страхування БСРР, оскільки державний і місцевий бюджет, лісоекспортна промисловість, заводи, які виготовляли сільськогосподарські машини, і т.п. займали тут понад 60 % страхувальників¹¹⁸. Таким чином, у другому півріччі 1924/25 р. середній тариф по республіці становив 13,6 %, а в третьому кварталі 1925/26 р. – 13,1 %¹¹⁹. У Вірменії та Грузії середній страховий тариф внесків у 1925/26 операційному році складав 11 % (замість визначених 14 %)¹²⁰. Загалом по СРСР ситуація змінювалася наступним чином: у 1924 р. – 14 %, у першому кварталі 1925/26 р. – 13,7 %, у третьому кварталі цього ж року – 13,5 %¹²¹.

Менше ніж через два роки, 18 січня 1927 р., з'явилася нова постанова ЦВК та РНК СРСР «Про доповнення тимчасового пільгового тарифу внесків на соціальне страхування». Відповідно до її положень, III групу поповнювали державні видавництва, єврейське колонізаційне товариство, спілка безбожників, товариство ремісничої і землеробської праці серед євреїв, державні та кооперативні установи і підприємства, а також громадські організації при виконанні ними робіт із житлового будівництва¹²².

Постійне розширення переліку об'єктів, на які поширювався пільговий тариф, не сприяло покращенню фінансового становища органів соцстраху. Ще в лютому 1924 р. постановою ЦВК та РНК СРСР з 1 грудня 1923 р. дія тимчасового пільгового тарифу внесків на соціальне страхування у розмірі 16 % була поширена на підприємства, які перебували на балансі місцевого бюджету і не були переведені на госпрозрахунок¹²³. З 1 травня 1925 р. набула чинності постанова ЦВК та РНК СРСР «Про застосування пільгового тарифу до організацій та установ, які мають суспільне значення». Страховий тариф у розмірі 10 % був визначений для Американської секції Європейської студентської допомоги, установ Американської менонітської допомоги, їдалень товариства Народного харчування, Товариства друзів повітряного флоту, селянських комітетів взаємодопомоги, товариств Добровільного повітряного флоту і «Доброхім», Міжнародної організації допомоги борцям революції та інших¹²⁴.

Починаючи з 1928 р., питання про необхідність перегляду середнього тарифу в бік його підвищення, спрощення та систематизації активно розглядалося на сторінках періодичних видань, у звітах працівників Цусстраху, доповідях голів страхових кас¹²⁵.

У 1928 р. Ради народних комісарів РСФРР та УСРР (союзних республік, на які припадало 95 % від всієї кількості застрахованих) прийняли постанови, в яких висловлювалися за необхідність підвищення тарифу, оскільки вважали за неможливе зниження страхового забезпечення. Цю позицію

підтримали Президія ВЦРПС, а також центральні комітети більшості індустріальних союзів¹²⁶. Пояснювалося це тим, що бюджет соціального страхування з 1925/26 операційного року був дефіцитним, а на 1928/29 операційний рік ситуація, що склалася, загрожувала фінансовою катастрофою¹²⁷.

Інформація про труднощі в роботі органів соцстраху систематично, у вигляді доповідей, надходила з місць. Наприклад, Пензенська губерньська каса соціального страхування, звітуючи за період з 1 жовтня 1927 р. по 1 жовтня 1928 р., подала наступний перелік основних причин, які, на фоні складеного з дефіцитом бюджету, викликали додаткові фінансові ускладнення: зниження середнього страхового тарифу з 13,23 % до 12,54 % і як наслідок – недобір страхових внесків, а також ріст операційних витрат, особливо на випадок безробіття та інвалідності. На клопотання губстрахкаси про отримання дотації у розмірі 250 тис. руб. Головоцстрах РСФРР відповів відмовою, дозволивши тимчасову затримку переказів у централізовані фонди, що, звісно, не могло вирішити проблеми¹²⁸. Подібні звіти були типовими й для страхових органів інших регіонів.

За умов продовження тієї ж бюджетної і фінансової політики, майбутнє справи соціального страхування було доволі сумнівним. Особливо враховуючи ту обставину, що середній страховий тариф постійно знижувався, а витрати соцстраху продовжували зростати. Крім того, чисельність і багатоманітність тарифних ставок, практика запровадження тарифів «заднім числом», лише ускладнювали існуючу систему тарифів, що призводило до неправильної тарифікації окремих підприємств і установ на місцях, а також збоїв у плануванні страхового бюджету¹²⁹. Це, в свою чергу, сприяло появі ідеї про уніфікацію тарифів.

Вперше питання про можливість відмови від побудови тарифу залежно від класу небезпечності і шкідливості та встановлення єдиного тарифу внесків на соціальне страхування обговорювалося на нараді відповідальних працівників Цусстраху і Головоцстраху РСФРР 22 жовтня 1926 р¹³⁰. Три різних точки

зору об'єднали прихильників: єдиного тарифу, диференційованого та диференційованого тарифу, але зі значними корективами. Думку більшості було сформовано наступним чином: страховий тариф має бути побудований з урахуванням небезпечності і шкідливості конкретного виробництва з поправками на питому вагу заробітної плати в загальній сумі витрат цього виробництва. З цією метою необхідно провести довготривалу роботу зі збору та підготовки матеріалів, які б висвітлювали як ступінь небезпечності і шкідливості виробництва, так і вплив заробітної плати на продукцію. Відразу після закінчення усіх запланованих заходів необхідно переглянути тарифи, але таким чином, щоб не завдати матеріальних збитків бюджету соціального страхування. Навіть після доопрацювання діючої класифікації варто зберегти тимчасовий пільговий тариф для фінансово слабких підприємств¹³¹.

Однак прийняте рішення носило декларативний характер, а проблема вимагала негайних та ефективних дій. Саме тому дискусії розгорнулися ще з більшою силою, а в спеціалізованих друкованих виданнях продовжували з'являтися статті прихильників як диференційованого так і єдиного тарифу.

За основу своїх суджень прибічники єдиного тарифу брали висновки польського економіста Сигізмунда Герінга. Він вважав, що диференційований тариф – це пережиток того часу, коли соціальне страхування було побудоване на основі добровільності і приватного підприємництва. Приватні страхові товариства, маючи за мету отримання прибутку, не могли застосовувати єдиний страховий внесок, розрахований на покриття середнього страхового ризику. Оскільки в такому випадку страхувальникам з низьким страховим ризиком було б не вигідно страхуватися, а це б призвело до збитковості страхових товариств і їх ліквідації. В умовах державно-обов'язкового страхування зникла небезпека штучного накопичення в страховій організації «невигідних ризиків», а страхування перестало бути промислом. Крім того, на думку С. Герінга, будь-яка класифікація підприємств за ступенем небезпечності і шкідливості не може бути точною. Адже в такому випадку вона була

б занадто розширеною і вимагала б частих переглядів внаслідок розвитку виробничої техніки, що створювало б чимало ускладнень. Як наслідок, досконалість існуючого диференційованого тарифу викликала сумніви¹³².

Ідеї С. Герінга розширив і доповнив І. Баєвський. Наголос було зроблено на те, що лише 10 % страхових коштів надходило з приватно-господарського сектору, 90 % відрахувань фактично були державними засобами. За таких умов він вважав недоцільним і зайвим існування диференційованих ставок¹³³. І. Баєвський зробив висновок, що система тарифів страхових внесків в СРСР не має під собою ні наукового, ні принципового, ні практичного підґрунтя. Вона заплутана і незрозуміла, складна і дороговартісна. А загалом, оскільки «класифікація» фактично враховує лише небезпечність виробництва й охоплює менше половини застрахованих (40 %), система тарифів страхових внесків, як така, відсутня і це пусте місце необхідно заповнити¹³⁴.

Проти єдиного тарифу, а відповідно й усіх наведених вище міркувань, виступив досвідчений практик соціального страхування, спеціаліст з фінансових питань, В. Гутцайт. Він вважав, що соцстрах, як явище соціально-економічного характеру потрібно розглядати в контексті економічної обстановки в державі. Оскільки підвищений страховий внесок, пов'язаний з підвищеним страховим ризиком, належить до нормальних для даної галузі господарства витрат і входить до складу вартості продукції, не можна вважати, що оплата високого страхового ризику обтяжує платника страхового внеску. Така ситуація була б характерною для галузі господарства з незначним страховим ризиком, виплату страхового внеску для якої б обрахували за середнім ризиком. Що стосувалося питання досконалості класифікації підприємств за ступенем небезпечності та шкідливості, страховик наголошував на тому, що навіть наблизений облік краще, ніж його відсутність взагалі¹³⁵.

Опонентом В. Гутцайта став Б. Данський. Розкритикувавши висновки колеги, він зауважив, що збереження діючої си-

стеми страхового тарифу, яка в значній мірі існує лише на папері, внаслідок широкого застосування пільгового тарифу, не приносить соцстраху жодної практичної користі. Вона лише заплутує, ускладнює і здорожує тарифікацію підприємств, а значить – збільшує організаційні витрати. Страховий тариф повинен бути диференційованим, але диференціювання необхідно здійснювати на планових соціалістичних основах¹³⁶.

Ця думка знайшла продовження і більш широке тлумачення в статті В. Усольцева. В ній автор стверджував, що лише за наявності диференційованого тарифу страхова система буде в найбільшій мірі відповідати економічному укладу, планове керівництво яким відображається через єдиний бюджет. У свою чергу, правильна побудова бюджету можлива лише за умови чіткого регулювання усіх його складових частин. Стягнення внесків на соціальне страхування необхідно будувати, орієнтуючись не лише на принцип спрощеної системи обліку і розрахунку, а, перш за все, на врахування всіх специфічних особливостей кожної галузі народного господарства, тобто на принципі диференційованої системи¹³⁷.

З іншого боку до питання про систему тарифів підійшов Б. Мілютін. Вирішення цієї проблеми він вбачав у перегляді існуючих тарифів у напрямку спрощення. Перш за все це стосувалося скорочення їхньої кількості. Замість 30 (4 нормальних, 6 пільгових, 1 «будівельного», 2 для селянських господарств, 1 для «закордонників» і 16 часткового страхування) Б. Мілютін пропонував встановити лише 12 тарифів. Реалізувати задум можна було наступним чином: 2 тарифи по 10 % об'єднати в один; на транспорті замість тарифів у 10 % і 12 % встановити один середній тариф; тариф у 14 % (для лісоекспортної промисловості) анулювати і визначити середній тариф для лісової промисловості, що ліквідує необхідність створення списків підприємств лісоекспортної промисловості; 2 тарифи по 5 % об'єднати в один; замість 16 тарифів з часткового страхування – встановити один тариф або в крайньому випадку два (для першої та другої груп), що цілком можливо без будь-яких

збитків для господарських органів і страхових організацій. Таким чином, залишиться 12-13 тарифів: 4 нормальних, 3 пільгових, 1 «будівельний», 2 селянських, 1 «закордонний» та 1 або 2 часткового страхування¹³⁸.

Суперечки навколо питання вдосконалення системи диференційованих тарифів або ж взагалі відмови від неї на користь єдиного тарифу були гучним підтвердженням кризи соціального страхування в СРСР. З перетворенням інституту соціального страхування в податковий орган, існування спеціальної страхової організації втрачало сенс. Просто і дешево стягнути з народного господарства необхідні для забезпечення робітників і службовців кошти міг НКФ з його налагодженим податковим апаратом. А політика радянського керівництва була спрямована саме цим шляхом.

Огляд преси за 1928 р. дозволяє виділити кілька найбільш поширених способів оздоровлення фінансової системи соціального страхування. Перший з них полягав у необхідності переведення низки підприємств з пільгового тарифу на нормальний. Однак він не задовольняв інтереси господарських органів, які, не зважаючи на те, що витрати на проведення раціоналізації в промисловості, на транспорті та в інших галузях народного господарства були перекладені на соцстрах, продовжували підтримувати зниження страхового тарифу¹³⁹. Представники господарських народних комісаріатів, які входили до складу страхової ради, намагалися шукати вихід шляхом нерального паперового збалансування страхового бюджету. Витратні і прибуткові показники штучно занижували, що не відповідало реальному стану справ. Народний комісаріат фінансів взагалі запропонував страхову програму, яка охоплювала майже всі види забезпечення і була спрямована на скорочення витрат за рахунок погіршення обслуговування застрахованих. У своїх розрахунках НКФ ігнорував роль соціального страхування в бюджеті робітничої сім'ї, який на 6-7 % складався зі страхових допомог і пенсій¹⁴⁰.

Підходи до фінансового забезпечення соціального страхування змінилися із взяттям курсу на модернізацію економіки.

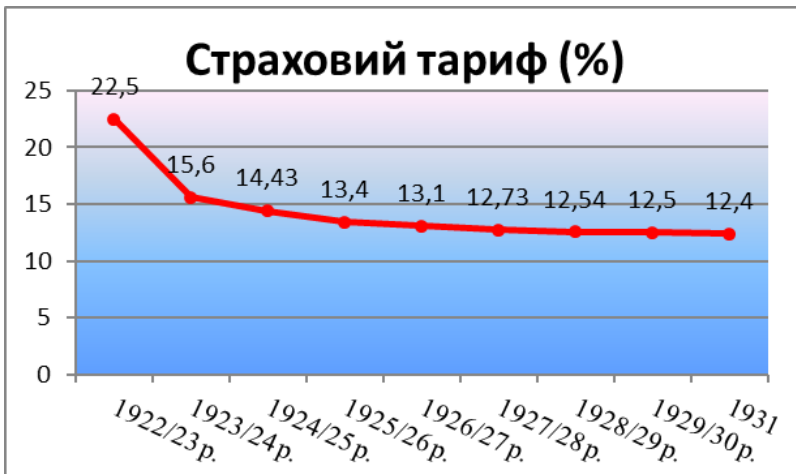
У постанові ЦК ВКП(б) «Про соціальне страхування» від 28 вересня 1929 р. вказувалося на необхідність поступового переходу фінансово зміцнених підприємств і установ на нормальний тариф і збереження пільгових тарифів лише для підприємств важкої промисловості, з метою припинення подальшого механічного зниження страхового тарифу¹⁴¹.

Постановою ЦВК та РНК СРСР від 16 лютого 1930 р. «Про розміри внесків на соціальне страхування» були впорядковані законодавчі акти попередніх п'яти років, що стосувалися, в першу чергу, пільгових страхових тарифів. Кількість тарифних ставок було скорочено: для повного страхування – 4 (залежно від розряду небезпечності і шкідливості) та 3 (залежно від пільгової категорії). Для часткового – всього 4¹⁴²

Динаміку зміни середнього страхового тарифу яскраво ілюструє, наведений нижче, графік.

Діаграма 3.1

**Середній страховий тариф в СРСР у 1922 – 1931 рр.
(у % до заробітної плати)¹⁴³**



Як бачимо, всі спроби систематизації і впорядкування не

призвели до позитивних зрушень, оскільки списки підприємств, на які поширювалися пільгові тарифи, постійно розширювалися, а це провокувало подальше зниження тарифу.

Розміри внесків на соціальне страхування для осіб зайнятих в будівництві, в селянських і в домашніх господарствах, «закордонників», учнів, які працювали в кустарів, ремісників промислової кооперації і трудових артілях, встановлювалися спеціальними законодавчими актами. Зберігалися також каральні та заохочувальні тарифи – підвищення або зниження не більше як на 25 % від встановленого розміру внесків, залежно від розряду небезпечності і шкідливості¹⁴⁴.

Діюча система страхових тарифів не могла бути використана у другій п'ятирічці, пільгові і спеціальні тарифи, що діяли у відновний і реконструктивний періоди, вимагали перегляду, у зв'язку з фінансовими та економічними змінами. Нові диференційовані тарифи відповідальні працівники Цусстраху пропонували будувати на принципах, які виходили з розвитку внутрішньопромиислового накопичення¹⁴⁵.

Таким чином, основу фінансової системи соціального страхування становили страхові внески, а механізм визначення страхових тарифів безпосередньо впливав на ефективність її функціонування. Швидкий ріст заборгованості по сплаті страхових внесків спонукав радянське керівництво до пошуку оптимальних способів вирішення цієї проблеми. В результаті чого з'явилася тенденція до постійного зниження ставки страхового тарифу, яка простежувалася з моменту переходу органів соціального страхування у підпорядкування НКП СРСР. Однак обраний шлях призвів лише до посилення нестабільності і розбалансування всієї системи.

Загалом, фінансова система соцстраху функціонувала зі значними ускладненнями. Ознаки фінансової кризи з'явилися ще в 1923 р. перш за все через швидкий ріст кількості застрахованих і недолугу тарифну політику, орієнтовану на надання пільгових тарифів державним підприємствам і чисельним радянським установам. У зв'язку з цим поглиблювався дисба-

ланс між ростом видатків і прибутків. Однак, радянський метод фінансування соцстраху робив систему більш гнучкою і піддатливою для маніпулювання з метою підвищення продуктивності праці і дисципліни в порівнянні, наприклад, з американською. Проблема стимулу в американській системі ускладнювалася тим, що одна частина податку на соціальне страхування вираховувалася із заробітної плати працівника, інша, яку сплачував роботодавець, також в певній мірі відображалася на матеріальному становищі застрахованого у вигляді підвищення цін¹⁴⁶. В СРСР внески на соціальне страхування з працівників не стягувалися, держава щороку виділяла необхідні на потреби соцстраху кошти без прив'язки до цільових джерел доходу. Такий метод фінансування залишав державі більше свободи для зміни рівня і структури страхової допомоги, а також право на обрання умов для задоволення своєї мети залежно від потреб часу.

З початку 1930-х років чималі кошти соціального страхування стали невід'ємною складовою планової, жорстко централізованої і консолідованої фінансової системи радянського народного господарства. Усі фінансові потоки перебували під пильним наглядом і контролем партійно-державних органів влади. Ні для кого не був таємницею й той факт, що резерв соцстраху через канали кредитної системи йшов на фінансування промисловості.

ПРИМІТКИ

¹ Краткий обзор развития социального страхования за 1922 г. (1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 5. Л. 10

² Глейзер М.М. Советский червонец. СПб: ТОО «РЕАЛ», 1993. С. 14

³ Глейзер М.М. Советский червонец. СПб: ТОО «РЕАЛ», 1993. С. 20

⁴ О договорах с банками. *Вопросы страхования*. 1925. №20. С. 6

⁵ Протоколы заседаний Союзного совета социального страхования при Наркомтруде СССР, инструкция Наркомтруда СССР о порядке назначения пенсий, примерный договор между Цусстрахом и Правлением Государственного банка СССР (2 февраля – 4 апреля 1925 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7062.

- Оп.1. Д. 6. Л. 28-30; Постановления Совнаркомов СССР, РСФСР от 21 августа 1925 г. об утверждении положения о Совете социального страхования при Наркомтруде РСФСР, постановления Союзного совета социального страхования, положения о союзном и республиканских советах социального страхования, об организационно-административном отделе Цусстраха, о фондах социального страхования и проект инструкции о работе ревизионных комиссий территориальных и страховых касс (7 августа – 17 ноября 1925 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 289. Л. 15 об.
- ⁶ Фрейман И. Стабилизация фондов социального страхования на Украине. *Вопросы страхования*. 1924. № 1-2. С. 23
- ⁷ Фрейман И. Стабилизация фондов социального страхования на Украине. *Вопросы страхования*. 1924. № 1-2. С. 24
- ⁸ Постановления /копии/, циркуляры и инструкции Наркомтруда СССР по вопросам социального страхования (8 февраля – июль 1924 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 3. Л. 29, 31; Циркуляр НКТ СССР от 11 января 1924 г. №21/503 «О переводе счетоводства страховых организаций на червонное исчисление». *Вопросы страхования*. 1924. №1-2. С. 63
- ⁹ Постановления /копии/, циркуляры и инструкции Наркомтруда СССР по вопросам социального страхования (8 февраля – июль 1924 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 3. Л. 8
- ¹⁰ Постановления /копии/, циркуляры и инструкции Наркомтруда СССР по вопросам социального страхования (8 февраля – июль 1924 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 3. Л. 9
- ¹¹ Постановления /копии/, циркуляры и инструкции Наркомтруда СССР по вопросам социального страхования (8 февраля – июль 1924 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 3. Л. 11 об., 12
- ¹² Циркуляр НКТ СССР от 2 апреля 1924 г. №149/528 «О суммах страховых взносов, находящихся на хранении в органах Всекобанка». *Вопросы страхования*. 1924. №14. С. 42
- ¹³ Мельничук О.А. Соціальне страхування в радянській Україні (20 – 30-ті рр. ХХ ст.). Вінниця: «Едельвейс і К», 2009. С. 114
- ¹⁴ Положение о фондах социального страхования, утвержденное НКТ СССР, НКФ СССР и НКЮ РСФСР 15 января 1924 г. за №29/506. *Вопросы страхования*. 1924. №8. С. 37-38
- ¹⁵ Объявление от Народного комиссариата финансов. *Вопросы страхования*. 1923. №24. С. 37
- ¹⁶ Циркуляр НКТ СССР от 22 октября 1925 г. №266/652 «О проведении в жизнь договора, заключенного 15 октября 1925 г. Центральным Управлением Социального Страхования НКТ СССР с Правлением Государственного Банка, о приеме на хранение и выдаче сумм социального страхования». *Вопросы страхования*. 1925. №44-45. С. 59
- ¹⁷ Циркуляр НКТ СССР и Правления Госбанка СССР от 13 мая 1929 г. №НКТ – 164/Госбанк – 190 «О порядке перевода сумм централизованных фондов социального страхования, медицинской помощи застрахованным

-
- и фонда рабочего жилищного строительства». *Вопросы страхования*. 1929. №23. С. 29-30
- ¹⁸ Соцстрах и Госбанк. *Вопросы страхования*. 1925. №39. С. 3
- ¹⁹ Быховский Н. Договор с Госбанком. *Вопросы страхования*. 1925. №44-45. С. 9
- ²⁰ Потехин А. «Там разберутся». *Вопросы страхования*. 1926. №39. С. 10
- ²¹ Стенограммы и протоколы заседаний IV Пленума ВЦСПС (6-го созыва), прения по докладу о социальном страховании, доклад о состоянии безработицы (8 июня 1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 10. Д. 65. Л. 12
- ²² Постановления комиссии Наркомтруда СССР об упорядочении подготовки и использования страховых кадров и докладная записка Цусстраха о подготовке, переподготовке, учете и распределении кадров по социальному страхованию (1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 245. Л. 44
- ²³ Стенограмма совещания при ВЦСПС о финансовой системе органов социального страхования (9 декабря 1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 17. Д. 349. Л. 1
- ²⁴ О порядке приема и хранения средств социального страхования. *Вопросы страхования*. 1933. № 9-10. С. 43-45
- ²⁵ О работе совпрофов по организации отраслевых касс соцстрахования. Постановление президиума ВЦСПС от 11 октября 1933 г. *Вопросы страхования*. 1933. № 9-10. С. 51
- ²⁶ Немченко Л.П. Финансовые вопросы социального страхования в 1923 г. М.: Вопросы труда, 1923. С. 7
- ²⁷ Доклад Комиссии по исчислению накладных расходов, падающих на промышленность и транспорт в связи с социальным страхованием, присланный для сведения в ВЦСПС. (5 февраля 1924 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 8. Д. 279. Л. 21 об.
- ²⁸ Немченко Л.П. Финансовые вопросы социального страхования в 1923 г. М.: Вопросы труда, 1923. С. 8; Граве Д.А. Математика социального страхования. Общедоступное изложение для не специалистов. Л.: Государственное издательство, 1924. С. 132
- ²⁹ Протокол и стенограмма заседания фракции РКП(б) при ВЦСПС по вопросу о социальном страховании, о международном профессиональном движении (10 июня 1924 г.). *РГАСПИ*. Ф. 95. Оп. 1. Д. 45. Л. 6-7
- ³⁰ Милютин Б. Три года советского социального страхования. М.: Вопросы труда, 1926. С. 36-37
- ³¹ Гутцайт В. Финансовые вопросы. Расходы страховых органов в 1924/25 году. *Вопросы страхования*. 1925. №51-52. С. 5
- ³² Сводный финансовый отчет по СССР за 1925 – 1926 гг. (1925 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 7. Д. 94. Л. 1; Финансовый отчет Цусстраха за 1925 – 1926 гг. (1925 – 1926 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 7. Д. 97. Л. 33
- ³³ Протоколы заседаний Всероссийского совета социального страхования и тезисы доклада ВЦСПС к VI Всесоюзному съезду профсоюзов о социальном страховании (3 декабря 1926 г. – 28 ноября 1927 г.). *РГАСПИ*. Ф. 17.

-
- Оп. 87. Д. 414. Л. 5; Тезисы докладов на VII Всесоюзном съезде профсоюзов по культурработе профсоюзов, об итогах и перспективах промышленности, соцстраховании, работе кооперации (1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 10. Д. 4. Л. 209
- ³⁴ Немченко Л.П. Бюджет соцстрахования на 1926-27 год. *Вопросы страхования*. 1927. №19. С. 2
- ³⁵ Немченко Л.П. Бюджет соцстрахования на 1926-27 год. *Вопросы страхования*. 1927. №19. С. 2
- ³⁶ Немченко Л.П. Бюджет соцстрахования на 1926-27 год. *Вопросы страхования*. 1927. №19. С. 3
- ³⁷ Немченко Л.П. Бюджет социального страхования на 1926-27 год. *Вопросы страхования*. 1927. №24. С. 5
- ³⁸ Гутцайт В. Союзный бюджет соцстрахования на 1927-28 год. *Вопросы страхования*. 1928. №10. С. 18-21
- ³⁹ Постановление ЦИК и СНК СССР «Об обеспечении в порядке социального страхования по случаю старости». *Вопросы страхования*. 1929. №21-22. С. 53; Позин А., Межиборский Б. Союзный страховой бюджет. *Вопросы страхования*. 1929. №2. С. 3
- ⁴⁰ Позин А., Межиборский Б. Союзный страховой бюджет. *Вопросы страхования*. 1929. №2. С. 3
- ⁴¹ Сводный баланс социального страхования по СССР на 1 октября 1929 г. и предварительная сводка исполнения бюджета по СССР за 1928 – 1929 гг. (1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 7. Д. 502. Л. 2; Необходимо повысить тарифы. Конъюнктура соцстраха за первое полугодие. *Вопросы страхования*. 1929. №21-22. С. 7
- ⁴² Данский Б. Г. Социальное страхование раньше и теперь. Изд. 2-е. М.: Вопросы труда, 1928. С. 134-135
- ⁴³ Гутцайт В. Единый бюджет социального страхования по СССР на 1929/30 г. *Вопросы страхования*. 1930. №5. С. 3
- ⁴⁴ Постановление ЦИК и СНК СССР «О едином бюджете социального страхования Союза ССР». *Вопросы страхования*. 1929. №21-22. С. 51
- ⁴⁵ Латыпов М.М. Социальное страхование в Башкортостане: история и современность. Уфа: Гамгиль, 2005. С. 54
- ⁴⁶ Гутцайт В. Единый бюджет социального страхования по СССР на 1929/30 г. *Вопросы страхования*. 1930. №5. С. 4
- ⁴⁷ Вырезки из центральных газет по вопросам социального страхования (1930 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 192. Л. 33
- ⁴⁸ Два миллиарда на материально-бытовое обслуживание рабочих. *Вопросы страхования*. 1931. №9. С. 6
- ⁴⁹ Постановления ЦИКа СНК СССР и переписка с Наркомсобесом БССР о социальном страховании (27 июня – 1 декабря 1931 г.). *НАРБ*. Ф. 6. Оп. 1. Д. 2276. Л. 7

-
- ⁵⁰ Докладная записка Подвойского об организации научной работы по социальному страхованию в СССР (1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 32. Л. 1-2
- ⁵¹ Бюджет соцстраха на 1932 г. *Вопросы страхования*. 1932. №4. С. 6
- ⁵² Латыпов М.М. Социальное страхование в Башкортостане: история и современность. Уфа: Гамгиль, 2005. С. 51
- ⁵³ Протокол совещания при начальнике Цусстраха от 19 июля 1933 г. о подготовке передачи социального страхования в отраслевые кассы союзных организаций и доклад ревизионной комиссии о первой ревизии республиканской кассы социального страхования РСФСР (март – июль 1933 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 322. Л. 1; Циркуляры ВЦСПС СССР и ЦСПС БССР о реорганизации страховых органов (1933 г.). *НАРБ*. Ф. 45. Оп. 1. Д. 664. Л. 2
- ⁵⁴ Преимущества сводного бюджета соцстраха. *Вопросы страхования*. 1933. №9-10. С. 29
- ⁵⁵ Морозов А.В. Социальная политика и социальное страхование: история и современность. *Социальная политика и социология*. 2005. №3. С. 142
- ⁵⁶ Финансовый отчет и объяснительная записка к отчету Цусстраха СССР за 1922 г. (1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 7. Д. 703. Л. 1
- ⁵⁷ Финансовый отчет и объяснительная записка к отчету Цусстраха СССР за 1922 г. (1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 7. Д. 703. Л. 1 об.
- ⁵⁸ Финансовый отчет и объяснительная записка к отчету Цусстраха СССР за 1922 г. (1922 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 7. Д. 703. Л. 1 об.
- ⁵⁹ Гутцайт В. Роль и значение запасного фонда. *Вопросы страхования*. 1923. №26. С. 6
- ⁶⁰ Гутцайт В. Состояние запасного фонда. *Вопросы страхования*. 1924. №21. С. 7
- ⁶¹ Систематический сборник постановлений и распоряжений по соцстрахованию. М.: НКССО, 1923. С. 39
- ⁶² Фрейман И.И. Финансовая система социального страхования. Сводка правил, регулирующих финансовые взаимоотношения органов соцстраха со страхователями. Харьков: Вопросы труда, 1927. С. 80
- ⁶³ Вырезки из газет по вопросам социального страхования (январь – июль 1924 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5515. Оп. 2. Д. 28. Л. 6
- ⁶⁴ Милютин Б. Новое положение о фондах. *Вопросы страхования*. 1924. №8. С. 3
- ⁶⁵ Инструкция НКТ СССР от 1 марта 1924 г. №94/514 «О порядке проведения положения о фондах социального страхования, утвержденного 15 января 1924 г. за №29/506». *Вопросы страхования*. 1924. №8. С. 39
- ⁶⁶ Главная книга счетов Цусстраха СССР за 1923 – 1924 гг. (1923 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 9. Д. 3. Л. 1; Финансовые отчеты об исполнении бюджета государственного социального страхования за 1923 – 1933 гг. (1923 – 1933 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 29. Д. 1. Л. 49

-
- ⁶⁷ Развитие социального страхования в России. Роль фонда социального страхования в социальной защите граждан. М. «Визави», 2001. С. 143
- ⁶⁸ Отчеты и сведения о деятельности Главного управления социального страхования при Наркомтруде Белорусской ССР и органов социального страхования республики за 1923/24 г. (1924 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 161. Л. 166
- ⁶⁹ Документи Всеукраїнської наради працівників відділів праці і соціального страхування (18 – 30 жовтня 1924 р.). *ЦДАВО*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 1656. Арк. 138-139
- ⁷⁰ Вырезки из газет по вопросам социального страхования (октябрь – декабрь 1924 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5515. Оп. 2. Д. 30. Л. 38; Протоколы заседаний та листування з НКЗ УСРР про організацію страхових кас, проведення страхування від безробіття (18 січня – 10 жовтня 1922 р.). *ЦДАВО*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 838. Арк. 11
- ⁷¹ Гутцайт В. Регулирование страховых фондов. *Вопросы страхования*. 1924. №24. С. 5
- ⁷² Постановление СНК СССР «О введении в действие временного положения о фондах социального страхования». *Вопросы страхования*. 1926. №29. С. 29
- ⁷³ Данский Б. Г. Социальное страхование раньше и теперь. Изд. 2-е. М.: Вопросы труда, 1928. С. 132
- ⁷⁴ Постановление СНК СССР «О введении в действие временного положения о фондах социального страхования». *Вопросы страхования*. 1926. №30. С. 30, 32
- ⁷⁵ Гутцайт В. На что живут страховые органы (популярное изложение финансовой системы советского социального страхования). Изд. 2-е. М.: Вопросы труда, 1926. С. 52
- ⁷⁶ Акты и отчетные доклады о деятельности Пензенской губстрахкассы (22 ноября 1925 г. – 10 августа 1927 г.). *ГАПО*. Ф. Р399. Оп. 1. Д. 85. Л. 102 об.
- ⁷⁷ Быховский Н. Реорганизация фондового дела социального страхования. *Вопросы страхования*. 1924. №5. С. 5
- ⁷⁸ Гутцайт В. На что живут страховые органы (популярное изложение финансовой системы советского социального страхования). Изд. 2-е. М.: Вопросы труда, 1926. С. 52
- ⁷⁹ Финансовые отчеты Цусстраха СССР за 1929 – 1930 гг. (1929 – 1930 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 7. Д. 889. Л. 13
- ⁸⁰ Финансовые отчеты об исполнении бюджета государственного социального страхования за 1923 – 1933 гг. (1923 – 1933 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5451. Оп. 29. Д. 1. Л. 276-277
- ⁸¹ Развитие социального страхования в России. Роль фонда социального страхования в социальной защите граждан. М. «Визави», 2001. С. 161
- ⁸² Переписка с Главсоцстрахом (1 января 1929 г. – 17 ноября 1929 г.). *ГАПО*. Ф. Р518. Оп. 1. Д. 44. Л. 7

-
- ⁸³ Сведения о движении бюджета социального страхования за 1924 – 1932 гг., о выплаченных пособиях, заработной плате и страховании за 1932 г. (1924 – 1932 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 8. Д. 1. Л. 35
- ⁸⁴ Энгель И. О дифференциальных отчислениях во всесоюзный фонд социального страхования. *Вопросы страхования*. 1925. №7. С. 4-5
- ⁸⁵ Данский Б. Г. Социальное страхование раньше и теперь. Изд. 2-е. М.: Вопросы труда, 1928. С. 133-134
- ⁸⁶ Постановление Союзного Совета Социального Страхования при НКТ СССР «Об установлении дополнительных отчислений во всесоюзный фонд социального страхования» // *Вопросы страхования*. – 1925. – 18-19. – С. 61
- ⁸⁷ Постановления ЦИК и Совнаркома СССР, выписки из протоколов заседаний подготовительной комиссии Совнаркома СССР и президиума Союзного совета социального страхования и переписка с Совнаркомом СССР о дополнении положения о Союзном совете социального страхования (28 ноября 1926 г. – 8 января 1927 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 330. Л. 5-6; Постановление СНК СССР «О дополнении временного положения о фондах социального страхования». *Вопросы страхования*. 1928. №13. С. 28
- ⁸⁸ Докладная записка Наркомтруда СССР в Политбюро ЦК ВКП(б) о состоянии социального страхования и его дальнейших перспективах (сентябрь 1929 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 303. Л. 2
- ⁸⁹ Дополнительные отчисления необходимо отменить. *Вопросы страхования*. 1928. №22. С. 13
- ⁹⁰ Положение о фондах надо изменить. *Вопросы страхования*. 1928. №50. С. 9
- ⁹¹ Положение о фондах надо изменить. *Вопросы страхования*. 1928. №50. С. 9
- ⁹² ВКП(б) и профсоюзы о социальном страховании. Сборник документов / Под общей редакцией и предисловием Д. Антошкина. М.: Профиздат, 1934. С. 54
- ⁹³ ВКП(б) и профсоюзы о социальном страховании. Сборник документов / Под общей редакцией и предисловием Д. Антошкина. М.: Профиздат, 1934. С. 86
- ⁹⁴ Забелин Л. Новая система распределения средств по фондам. *Вопросы страхования*. 1929. №5. С. 5
- ⁹⁵ Развитие социального страхования в России. Роль фонда социального страхования в социальной защите граждан. М. «Визави», 2001. С. 151-152
- ⁹⁶ Сведения о движении бюджета социального страхования за 1924 – 1932 гг., о выплаченных пособиях, заработной плате и страховании за 1932 г. (1924 – 1932 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 8. Д. 1. Л. 35
- ⁹⁷ Гутцайт В. На что живут страховые органы (популярное изложение финансовой системы советского социального страхования). Изд. 2-е. М.: Вопросы труда, 1926. С. 13-14

-
- ⁹⁸ Гандина О. О размерах страховых взносов. *Вопросы страхования*. 1923. №8. С. 4
- ⁹⁹ Вигдорчик Н.А. К вопросу об установлении тарифов по социальному страхованию. *Вопросы социального обеспечения*. 1922. №3. С. 9
- ¹⁰⁰ Летазет А. Вредность производства и величина страховых взносов. *Вопросы страхования*. 1923. №10. С. 5
- ¹⁰¹ Летазет А. Вредность производства и величина страховых взносов. *Вопросы страхования*. 1923. №10. С. 6
- ¹⁰² Накази Липовецького повітового виконкому, обіжники, інструкції (1922 р.). *ДАВіО*. Ф. Р5009. Оп. 1. Спр. 33. Арк. 311
- ¹⁰³ Гиндина Р. О финансовом положении страховорганов. *Вопросы страхования*. 1923. №27. С. 8
- ¹⁰⁴ Данский Б. Г. Социальное страхование раньше и теперь. Изд. 2-е. М.: Вопросы труда, 1928. С. 62-63
- ¹⁰⁵ Вигдорчик Н. Размеры уменьшения страховых взносов. *Вопросы страхования*. 1923. №25. С. 7
- ¹⁰⁶ Немченко Л.П. Финансовые вопросы социального страхования в 1923 г. М.: Вопросы труда, 1923. С. 10
- ¹⁰⁷ Вырезки из газет по вопросам социального страхования (июль – октябрь 1924 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5515. Оп. 2. Д. 29. Л. 62
- ¹⁰⁸ Немченко Л. Понижение страховых взносов и наша ближайшая работа. *Вопросы страхования*. 1923. №17. С. 4-5
- ¹⁰⁹ Энгель И. Можно ли понизить страховые взносы. *Вопросы страхования*. 1924. №1-2. С. 5-6; О попытках понизить страховые взносы. *Вопросы страхования*. 1924. №22. С. 3-4
- ¹¹⁰ Социальное страхование в 1924 – 1925 гг. (Материалы к страховой кампании). М.: Вопросы труда, 1925. С. 14
- ¹¹¹ Новый страховой тариф. *Вопросы страхования*. 1925. №8. С. 3
- ¹¹² Любимов Б. О финансовых затруднениях в связи с понижением страховых взносов. *Вопросы страхования*. 1925. №14. С. 13
- ¹¹³ Инструкция Союзного Совета Социального Страхования НКТ СССР от 9 апреля 1925 г. №135/917 «О порядке применения постановления Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик от 26 февраля 1925 г. «о тарифе взносов на социальное страхование»». *Вопросы страхования*. 1925. №18-19. С. 60-61
- ¹¹⁴ Данский Б. Г. Социальное страхование раньше и теперь. Изд. 2-е. М.: Вопросы труда, 1928. С. 63
- ¹¹⁵ Лирцман М. Новый тариф страховых взносов. *Вопросы страхования*. 1925. №14. С. 11-12
- ¹¹⁶ Постановление ЦИК и СНК СССР «О тарифе взносов на социальное страхование». *Вопросы страхования*. 1925. №11. С. 27
- ¹¹⁷ Новый страховой тариф и фонд «Г». *Вопросы страхования*. 1925. №13. С. 13-14

-
- ¹¹⁸ Доклады Наркомтруда БССР о состоянии охраны труда, безработицы и Главсоцстраха о социальном страховании в БССР за 1926/27 г. и отчет о работе страховых органов БССР за 1-й квартал 1927/28 г. *НАРБ*. Ф. 44. Оп. 1. Д. 510. Л. 29
- ¹¹⁹ Немченко Л. П. Социальное страхование в Союзе ССР. 1924 – 1926. Диаграммы с пояснительным текстом. М.: Вопросы труда, 1927. С. 26, 28
- ¹²⁰ Снижение тарифов привело нас к кризису. Беседа с Начглавсоцстраха ЗСФСР тов. Яшвили. *Вопросы страхования*. 1926. №29. С. 15
- ¹²¹ Горбунов А. Надо подтянуть тариф. *Вопросы страхования*. 1926. №38. С. 3
- ¹²² «О дополнении временного льготного тарифа взносов на социальное страхование». Постановление ЦИК и СНК СССР от 18 января 1927 г. *Вопросы страхования*. 1927. №11. С. 30
- ¹²³ Постановления /копии/, циркуляры и инструкции Наркомтруда СССР по вопросам социального страхования (8 февраля – июль 1924 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 3. Л. 95
- ¹²⁴ Материалы к заседаниям Союзного совета социального страхования (1925 г.). *ГАРФ*. Ф. Р7062. Оп.1. Д. 15. Л. 84; Постановления, циркуляры, инструкции и разъяснения Наркомтруда СССР и Цусстраха /копии/ (8 января – 24 ноября 1925 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 19. Л. 1-2
- ¹²⁵ Доклады о работе и протоколы заседаний Пензенской окружной страховкассы (1 октября 1927 г. – 1929 г.). *ГАПО*. Ф. Р518. Оп. 1. Д. 2. Л. 43
- ¹²⁶ Гоникберг Г. Страховой тариф и промышленность. Льготные тарифы должны быть пересмотрены. *Вопросы страхования*. 1928. №49. С. 6
- ¹²⁷ Голубинский П.С. Нужен средний тариф для отдельных групп предприятий. *Вопросы страхования*. 1929. №33-34. С. 17
- ¹²⁸ Доклад о работе Пензенской губстрахкассы (1927 – 1928 гг.). *ГАПО*. Ф. Р399. Оп. 1. Д. 141. Л. 16-17
- ¹²⁹ Наши корреспонденты о тарифах. *Вопросы страхования*. 1927. №42. С. 5
- ¹³⁰ Марьянский В. Совещание в Цусстрахе 22 октября 1926 г. *Вопросы страхования*. 1926. №50. С. 27
- ¹³¹ Лирцман М. Единый или дифференциальный тариф. *Вопросы страхования*. 1926. №47. С. 3
- ¹³² Гутцайт В. Страховой тариф. Нужно ли отказаться от системы дифференциальных ставок? *Вопросы страхования*. 1927. №2. С. 2
- ¹³³ Баевский И. К вопросу о системе тарифов взносов на социальное страхование. *Вопросы труда*. 1928. №6. С. 37
- ¹³⁴ Баевский И. Можно ли упростить систему тарифов? Возможен ли единый тариф? *Вопросы страхования*. 1928. №9. С. 11
- ¹³⁵ Гутцайт В. Страховой тариф. Нужно ли отказаться от системы дифференциальных ставок? *Вопросы страхования*. 1927. №2. С. 3-4
- ¹³⁶ Данский Б.Г. Ещё о буржуазности нашего страхового тарифа. *Вопросы страхования*. 1927. №10. С. 18

-
- ¹³⁷ Усольцев В.Ф. Какими должны быть тарифы. За дифференцированный тариф. *Вопросы страхования*. 1929. №33-34. С. 15
- ¹³⁸ Милютин Б. Не единый тариф, а сокращение тарифов. *Вопросы страхования*. 1928. №9. С. 13
- ¹³⁹ Статьи разных авторов по социальному страхованию и жилищному строительству (1928 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 98. Л. 3
- ¹⁴⁰ Страховой тариф и хозяйственники – «твердый страховой бюджет». *Вопросы страхования*. 1928. №49. С. 24
- ¹⁴¹ Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков) о социальном страховании. Сборник документов. Подготовили к изданию А. Таубер и И. Ахматовский. М.: Профиздат, 1940. С. 45
- ¹⁴² Развитие социального страхования в России. Роль фонда социального страхования в социальной защите граждан. М. «Визави», 2001. С. 162
- ¹⁴³ Немченко Л. П. Социальное страхование в Союзе ССР. 1924 – 1926. Диаграммы с пояснительным текстом. М.: Вопросы труда, 1927. С. 26-27; Гоникберг Г. Страховой тариф и промышленность. Льготные тарифы должны быть пересмотрены. *Вопросы страхования*. 1928. №49. С. 7; Доклады о деятельности Цусстраха к IX съезду профессиональных союзов (1931 – 1932 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 691. Л. 123; Финансовый отчет о социальном страховании в СССР за 1926 – 1927 гг. и 1927 – 1928 гг. (1926 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 7. Д. 152. Л. 114-115; Сведения о движении бюджета социального страхования за 1924 – 1932 гг., о выплаченных пособиях, заработной плате и страховании за 1932 г. (1924 – 1932 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 8. Д. 1. Л. 24; Материалы по статистике социального страхования за 1926/27 г. (октябрь 1926 г. – сентябрь 1927 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 12. Д. 110. Л. 38; Материалы про розвиток соцстраху в УРСР і роботу органів соцстраху (1 січня – 31 грудня 1928 р.). *ЦДАВО*. Ф. 2605. Оп. 2. Спр. 529. Арк. 89
- ¹⁴⁴ Развитие социального страхования в России. Роль фонда социального страхования в социальной защите граждан. М. «Визави», 2001. С. 163
- ¹⁴⁵ Протоколы совещаний при начальнике Цусстраха членов бригад Госплана СССР по перспективам и формам сближения соцстраха и собесов (21 июля – 31 октября 1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 728. Л. 2-3
- ¹⁴⁶ Rimlinger G. Social insurance and manpower policy in the Soviet Union. *The Rice University Studies*. July 1962, Vol. 48 Issue 2, PP. 53-54

Висновки

Радянська система обов'язкового соціального страхування протягом майже 60 років проіснувала без суттєвих змін, оскільки ще на початковій стадії свого становлення зазнала значних трансформацій, спрямованих на пристосування до основних принципів діючої соціальної політики. В результаті, соціальне страхування в СРСР стало важелем у механізмі державного планування, засобом для досягнення мети і лише віддалено було пов'язане з індивідуальним і сімейним добробутом. До існуючих завдань соцстраху радянське керівництво додало також ті, що впливали на кількість, якість і розподіл трудових ресурсів.

Пошук можливих альтернатив подальшого розвитку інституту соціального страхування сьогодні здійснюється шляхом експериментального запровадження теоретичних напрацювань спеціалістів із різних галузей знань. Це свідчить про розчленування проблеми на окремі її складові, що дозволить досягти позитивних зрушень, але за умови глибокого розуміння усього комплексу причинно-наслідкових зв'язків. Отримати для цього необхідні знання не видається можливим без розгляду питання в його історичній площині.

Вивчивши економічні, політичні та соціальні умови, в яких формувалася мережа органів соціального страхування, її можливості та перспективи розвитку в контексті організованої й налагодженої організаційної системи, можна зробити наступні висновки:

Історіографія теми налічує чималу кількість досліджень, що стосуються окремих аспектів соціальної політики радянської держави, враховуючи й соцстрах. Проте в жодному з них організаційну систему соціального страхування в СРСР у 1922 – 1933 рр. не вивчено як цілісне історичне явище з низкою власних особливостей, внутрішніх та зовнішніх взаємозв'язків.

Організаційно-функціональна побудова центральних органів соцстраху (Центрального управління соціального страхування та Союзної ради соціального страхування при НКП

СРСР) відповідала тогочасному політичному та соціально-економічному укладу, враховуючи особливості відомчої підпорядкованості всієї справи соціального страхування. Зазначені структури здійснювали загальне керівництво та управління страховими органами. Тісний зв'язок з Народним комісаріатом праці та Всесоюзною центральною радою професійних спілок визначав їх кадровий склад, напрями діяльності та ступінь взаємодії з державним апаратом.

Швидке розгортання мережі органів соціального страхування та зростання чисельності застрахованих терміново потребувало вирішення кадрового питання. Необхідно було подбати про підвищення кваліфікації вже працюючих у цій сфері, а також забезпечити якісну підготовку нових спеціалістів. З цією метою на різних рівнях організовувалися спеціальні страхові курси і циклові лекції, було відкрито факультет соціального страхування, введено самостійні курси із соцстраху в декількох вищих навчальних закладах. Оцінюючи ефективність обраних організаційних форм, зауважимо, що кожна з них мала недоліки, вести боротьбу з якими не видавалося доцільним, оскільки партійне керівництво не було зацікавлене у зміцненні інституту соціального страхування. Зміна завдань соцстраху в реконструктивний період призвела до перегляду вимог щодо змісту навчальних програм, викладацького складу та бажаних професійних якостей майбутніх працівників. Широкого поширення набуло навчання без відриву від виробництва.

Запровадження соціального страхування, що за своєю суттю було продуктом капіталістичного суспільства, в державі, яка позиціонувала себе як оплот соціалізму, потребувало використання цілого спектру просвітницьких та агітаційно-пропагандистських заходів, спрямованих на створення ідеологічно «правильного» образу радянського соцстраху. Враховуючи, що його науковий фундамент закладали дореволюційні спеціалісти, керівництво країни не шкодувало сил і засобів для поступового перегляду теоретичних положень соціального страхування на основі постулатів марксизму-ленінізму. Ініці-

юючи та підтримуючи діяльність таких структур, як Істсоцстрах, Наукова рада з питань соціального страхування, ВНДІСС, воно намагалося контролювати й утримувати у вигідному для себе руслі розгортання потужностей, у випадку своєї незалежності, потенційно небезпечного інституту. Оскільки пріоритетним було виконання лише цього завдання, на практиці забезпечення функціонування спеціалізованих періодичних видань і музеїв з охорони праці та соцстраху, поширення страхової література, організація радіомовлення та решта заходів носили безсистемний і безплановий характер.

Керівництво соціальним страхуванням на місцях здійснювалося відповідно до стандартів, що задавалися союзним центром. В національних республіках означену функцію виконували Головні управління соціального страхування (з 1931 р. – територіальні республіканські страхові каси), що, незважаючи на жорстку централізацію, мали певну самостійність, визначене коло прав та обов'язків з поправкою на специфіку розвитку окремих територій. Місце, яке вони посідали у структурі органів соцстраху, окрім політичних чинників, зумовлювалося чисельністю застрахованих, розмірами страхових фондів та персональними якостями їх очільників. За обсягами та темпами розвитку соціального страхування союзні республіки розташовувалися в такій послідовності: РСФРР, УСРР, ЗСФРР, БСРР та середньоазійські республіки. Внаслідок реорганізації соціального страхування за галузевим принципом розпочалося утворення Всесоюзних центральних галузевих кас соціального страхування. Їм відводилася роль координуючих центрів у проведенні соцстраху в провідних галузях промисловості та на транспорті. Фактично від тоді та до передачі управління державним соціальним страхуванням у відання профспілок, тобто у 1931 – 1933 р., страхова мережа будувалася на основі двох конфліктуючих між собою принципів – територіального і галузевого.

Страхування робітників установ і підприємств СРСР за кордоном було прикладом демонстрації турботи держави про всіх її громадян, незалежно від їх місця перебування, і, звісно

ж, давало можливість підкреслити відмінності й переваги радянського соціального страхування. Впродовж певного часу за кордоном навіть діяли спеціально створені Бюро соцстраху, що забезпечувало організаційну цілісність всієї мережі страхових органів і дозволяло належним чином організувати обслуговування застрахованих, враховуючи певні технічні незручності. Згодом, зважаючи на переорієнтацію соціального страхування у реконструктивний період, потреба в їхньому існуванні втратила попередню актуальність. Ліквідація Бюро, хоча й погіршила становища застрахованих, але не призвела до втрати ними допомог, передбачених соцстрахом.

Соціальне страхування дозволило забезпечити підтримку робітників і службовців, перебравши на себе функції, які за інших умов були важким тягарем для державного бюджету. Виконуючи своє першочергове завдання, воно одночасно нарощувало фінансовий потенціал. Бюджетні показники свідчать не лише про значні витрати, але й про вагомий надходження. Станом на 1933 р. розмір бюджету соцстраху становив 4,5 млрд. руб., а це майже в 10 разів більше, ніж у 1924/25 р., що відображає масштаби розгортання діяльності страхових органів і їх потенційні можливості. Однак, в умовах модернізації промисловості, радянське керівництво розглядало ресурси соціального страхування лише як додаткове джерело фінансових надходжень.

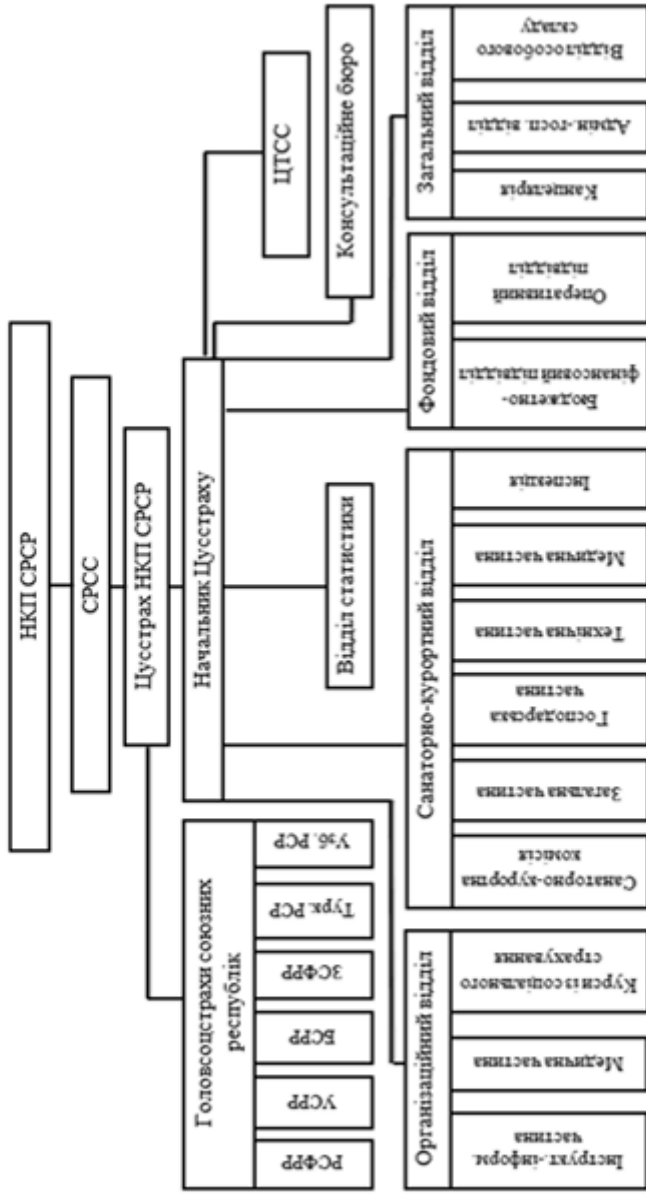
Розподіл страхових внесків по фондах і їх подальше використання було практичною основою функціонування органів соціального страхування. Централізація усіх грошових надходжень шляхом уніфікації страхових фондів, відрахування у Всесоюзний запасний і Централізований резервний фонди здійснювалися в межах дотримання принципу єдності радянської системи соцстраху. Наповнення страхових фондів залежало від встановлених тарифних ставок, основним критерієм визначення яких був ступінь небезпечності та шкідливості виробництва. В умовах згорання непу, враховуючи й те, що страхові внески сплачували лише роботодавці, зростав відсоток відрахувань із державного сектору економіки, що призвело

до постійного розширення списку підприємств, на які поширювалася дія пільгових тарифів. Це спровокувало безперервне зниження страхового тарифу, що стало причиною фінансових труднощів у системі соціального страхування. Для їх вирішення необхідно було звернутися до базових страхових принципів, що не входило у перспективні плани державних управлінців.

Підводячи підсумки, відзначимо, що модернізація національної системи управління соціальним страхуванням неможливе без усвідомлення необхідності повної відмови від застарілих, таких, що давно вичерпали свій потенціал, методів управління соціальною сферою. Існуюча тенденція реформування шляхом синтезу окремих елементів різних моделей соцстраху без належного вивчення можливості їх ефективного функціонування в умовах, що склалися на сучасному етапі розвитку, не приносить бажаних результатів. Потрібен більш зважений підхід до перетворень даного соціального інституту, особливо у світлі того, що він належить до сфери тісно пов'язаної з добробутом людей і має значний вплив на рівень життя населення.

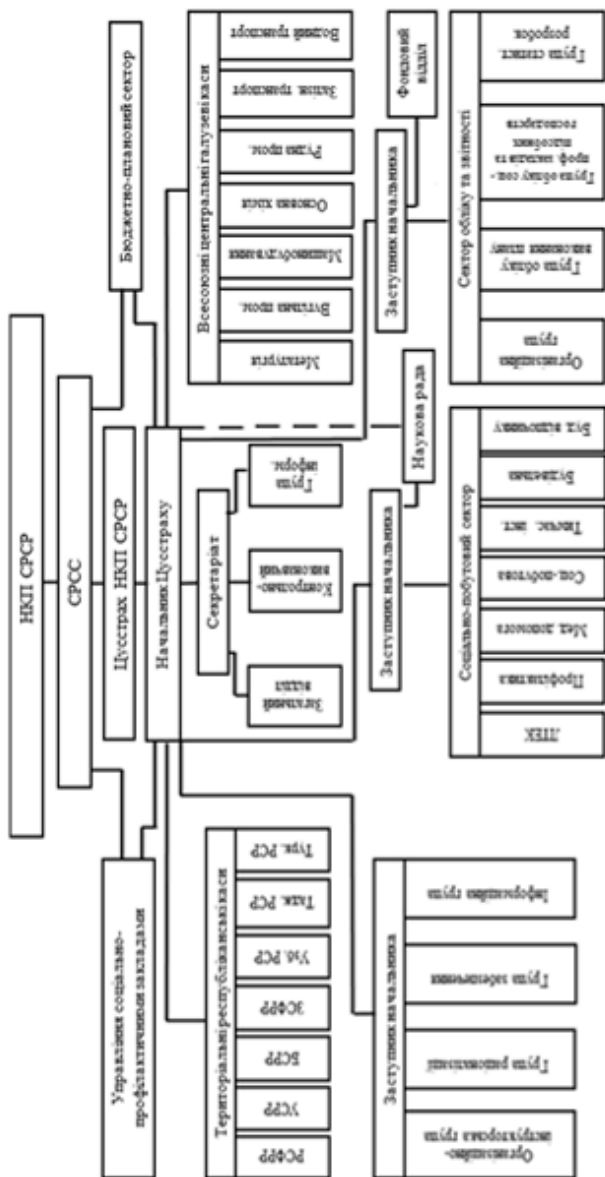
Таким чином, формування правових, організаційних, фінансових механізмів соціального страхування продовжує залишатися в переліку стратегічно важливих завдань, вирішення яких є необхідною складовою відповіді на виклики ХХІ століття суспільству та економіці.

Структура Цусстраху НКП СРСР (1926 р.)¹



¹ Положення и проекти положення о Цустрахе и заключения общего управления Наркомтруда СССР и отделов Цустраха по проектам положения (сентябрь 1926 г.). ГАРФ. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 37. Л. 3

Структура Цусстраху НКП СРСР (1932 р.)¹



¹ Положение и схемы структуры и функций отделов Цусстраха, планы работ отделов на 1929/30 г. и отчеты об исполнении планов (1929 – 1931 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 301. Л. 5

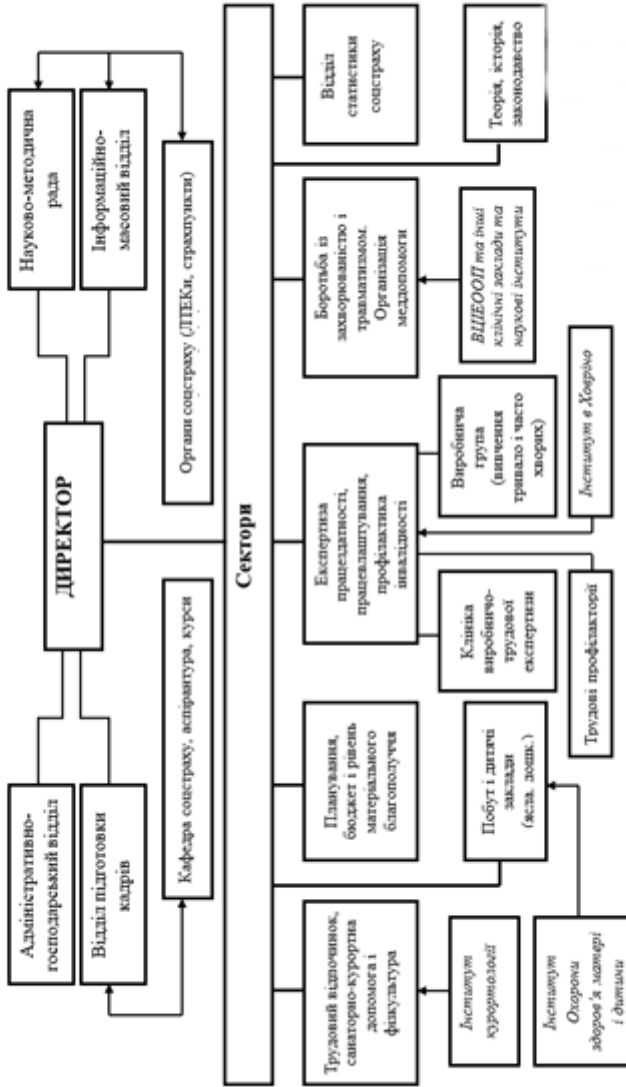
Союзний план підготовки і перепідготовки страхових кадрів на 1932 р¹.

Категорії працівників	НКП СРСР	РСФФР	УСРР	БСРР	ЗСФФР	Узб. РСР	Турк. РСР	Тадж. РСР	Всього по СРСР
<u>Підготовка</u>									
Керівні працівники	67/92	290/200	90/35	29/15	58/35	43/15	32/10	31/10	640/412
Громадський актив	-	20000	7000	2000	5000	600	200	200	35000
Спеціалісти у вузах	205	-	-	-	-	-	-	-	205
Аспірантура	34	-	-	-	-	-	-	-	34
Інші робітники	-	1755	465	113	154	90	54	54	2685
<u>Всього</u>	306/92	22045/ 200	7555/35	2142/15	5212/35	733/15	286/10	285/10	38564/ 412
<u>Перепідготовка</u>									
Керівні працівники	-	1462	555	92	178	93	51	49	2480
Спеціалісти	-	370	85	22	33	19	11	10	550
Інші робітники	25	25	20	15	20	-	-	-	105
<u>Всього</u>	25	1857	660	129	231	112	62	59	3135
<u>Всього</u>	331/92	23902/ 200	8215/35	2271/15	5443/35	845/15	348/10	344/ 10	41699/ 412

Примітка: Показники перед слешем – прийом у 1932р., після – контингент, який перейшов з 1931р

¹ Постановлення Совнаркома ССРСР и коллегии Наркомтруда ССРСР о плане подготовки кадров по труду и социальному страхованию на 1932 г. (2 августа 1931 г. – 5 марта 1932 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 678. Л. 34

Структура ВНДІСС (1933 р.)¹



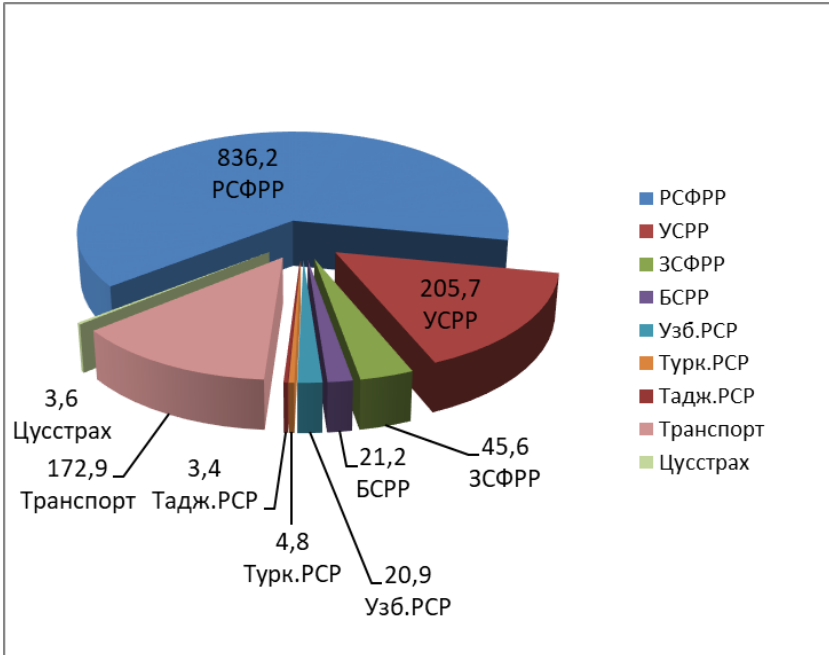
¹ Положення о структуре Всесоюзного научно-исследовательского института социального страхования (ВНИИСС) (1933 г.). ГАРФ. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 148. Л. 5

**Реорганізація ВЦГКСС машинобудування в
1933 р¹**

Назва	К-сть виплатних пунктів	К-сть застрахованих
Центральна каса загального машинобудування		
Центральна каса	36	150 400
Обласні каси:		
Ленінградська	35	203 000
Московська	45	192 000
Нижньгородська	16	84 000
Уральська	18	92 000
Українська	38	129 000
Всього:	188	850 400
Центральна каса авіа-авто-тракторного машинобудування		
Центральна каса	15	104 900
Обласні каси:		
Московська	16	96 000
Українська	4	35 000
Всього:	35	235 900
Центральна каса транспортного машинобудування		
Центральна каса	34	256 500
Всього:	34	256 500
Центральна каса сільськогосподарського машинобудування		
Центральна каса	26	97 200
Українська республі- канська каса	16	80 000
Всього:	42	177 200

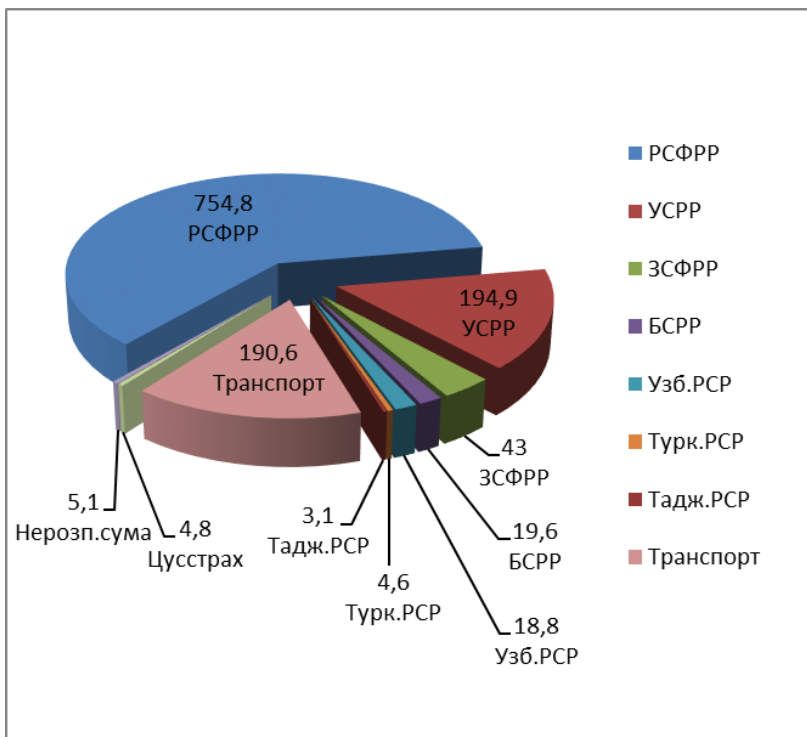
¹ Постановления, директивные письма, доклады Центральной, республиканских, краевых, областных касс Центральному управлению – о реализации постановления Союзного совета социального страхования от 22 марта 1932 г. – о перестройке работы органов социального страхования на основании решений V пленума ВЦСПС (1932 г.). ГАРФ. Ф. Р7685. Оп. 2. Д. 31. Л. 30

**Питома вага грошових надходжень за бюджетом
1929/30 року
(в млн. руб. і у % від заг. к-сті)¹**



¹ Гутцайт В. Единый бюджет социального страхования по СССР на 1929/30 г. *Вопросы страхования*. 1930. №5. С. 4

**Розподіл видатків за бюджетом 1929/30 року
(в млн. руб. і у % від заг. к-сті)¹**



¹ Гутцайт В. Единый бюджет социального страхования по СССР на 1929/30 г. *Вопросы страхования*. 1930. №6. С. 20

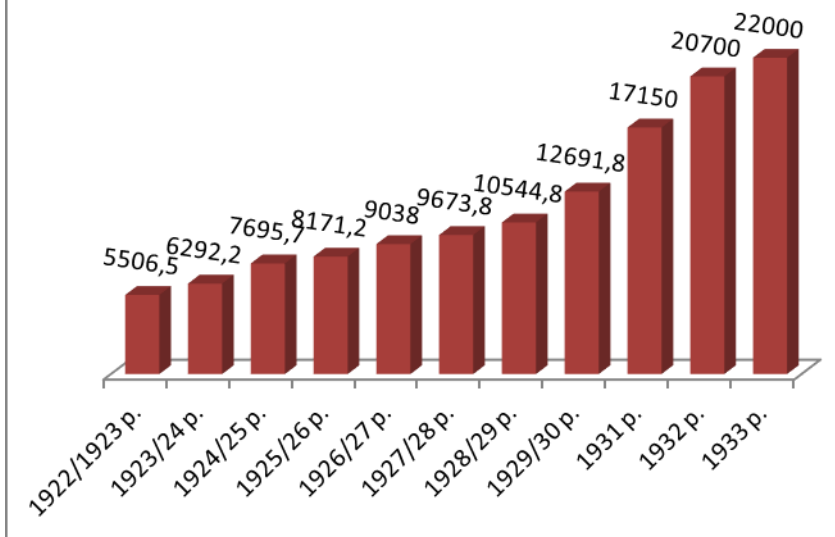
Розмір бюджету соціального страхування і кількість застрахованих в СРСР



(1924 – 1933 рр.)¹

¹ Немченко Л. П. Социальное страхование в Союзе ССР. 1924 – 1926. Диаграммы с пояснительным текстом. М.: Вопросы труда, 1927. С. 8-9, 30-31; Немченко Л.П. Бюджет соцстрахования на 1926-27 год. *Вопросы страхования*. 1927. №19. С. 2; Гутцайт В. Союзный бюджет соцстрахования на 1927-28 год. *Вопросы страхования*. 1928. №10. С. 18; Позин А., Межиборский Б. Союзный страховой бюджет. *Вопросы страхования*. 1929. №2. С. 3; Гутцайт В. Единый бюджет социального страхования по СССР на 1929/30 г. *Вопросы страхования*. 1930. №5. С. 4; Преимущества сводного бюджета соцстраха. *Вопросы страхования*. 1933. №9-10. С. 29; Контрольные цифры бюджета социального страхования СССР за

К-сть застрахованных (в тис.)



(1922 – 1933 гг.)

1928/1929 г. и материалы к контрольным цифрам (1928 – 1929 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 99. Л. 20; Обзоры научного бюро иностранной информации Наркомтруда СССР по вопросам социального страхования в СССР и капиталистических странах на русском и немецком языках (1927 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 1. Д. 295. Л. 42; Обзор о состоянии социального страхования перед XVI съездом ВКП(б) (1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 690. Л. 2; Доклады о деятельности Цусстраха к IX съезду профессиональных союзов (1931 – 1932 гг.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 2. Д. 691. Л. 18; Годовые финансовые отчеты и заключительные балансы по социальному страхованию СССР за 1931 г. (1931 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 7. Д. 602. Л. 4; Тезисы Цусстраха о финансовом положении социального страхования СССР и таблицы сопоставления отчетно-бюджетных показателей по социальному страхованию с 1924 г. по 1928 г., сравнения балансов социального страхования с 1925 г. по 1928 г. (1928 г.). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 8. Д. 36. Л. 1; Обзор истории социального страхования в СССР (б/д). *ГАРФ*. Ф. Р5528. Оп. 10. Д. 158. Л. 6

Таблиця диференційних відрахувань у централізовані фонди соціального страхування¹

Губернії РСФРР	% додаткових відрахувань	Губернії УСРР	% додаткових відрахувань
Костромська	5	Подільська	5
Тверська	5	Харківська	5
Ярославська	5	Київська	5
Воронезька	5	Волинська	5
Калузька	5		
Рязанська	5		
Зирянська (Комі)	5		
Карельська	5		
Псковська	5		
Саратовська	5		
Башреспубліка	5		
Вотська	5		
Ставропольська	5		
Алтайська	8		
Єнісейська	8		
Іркутська	8		
Томська	8		
Омська	8		
Ново-Миколаївська	8		
Курська	10		
Вологодська	10		
Північно-Двінська	10		
Череповецька	10		
Гомельська	10		
Грозний	10		
Донська	10		
Дагестанська	10		
Архангельська	15		
Кубано-Чорноморська	15		
Бурят-Монгольська	15		

¹ Постановление Союзного Совета Социального Страхования при НКТ СССР «Об установлении дополнительных отчислений во всесоюзный фонд социального страхования» // Вопросы страхования. 1925. 18-19. С. 61-62

Наукове видання

Вальчук Олена Іванівна

**СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ
СОЦІАЛЬНИМ СТРАХУВАННЯМ В СРСР
(1922 – 1933 рр.)**

Монографія

Верстка Вальчук О.І.
Коректура Вальчук О.І.
Дизайн Вальчук О.І.

Підписано до друку
Формат. Папір офсетний.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 13,25
Наклад 100 прим.