

УДК 94(477)

Мельничук О.А. Соціальне страхування від безробіття в Україні у 20-ті рр. ХХ ст. // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія: Історія. – Вип. 9. – Вінниця: ДКФ, 2005. – С. 115-125.

*О.А. Мельничук*

## **СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ ВІД БЕЗРОБІТТЯ В УКРАЇНІ У 20-ТІ РР ХХ СТ**

Безробіття – невід’ємне явище будь-якої сучасної держави з ринковою економікою. Не є винятком у цьому відношенні і Україна, яка характеризується сьогодні високим рівнем, як офіційного так і прихованого безробіття. Серед нормативних актів, покликаних врегулювати та вирішити дану проблему важливе значення має, прийнятий у березні 2000 р. закон України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”, який переважно визначає умови, порядок та розміри допомог безробітним, передбачає для них певні пільги та гарантії. Однак, впровадження такого інституту не є новим в історії держави та права України. Будучи започаткованим ще з приходом більшовиків до влади, соціальне страхування від безробіття свого подальшого розвитку набуло в 20-ті рр. ХХ ст. в умовах нової економічної політики. Його дослідження сьогодні, на наш погляд, дасть змогу не лише схарактеризувати соціальну політику більшовиків, але й запропонувати механізми для вдосконалення чинного законодавства у даній сфері.

Законодавче врегулювання соціального страхування від безробіття в 20-х рр. ХХ ст. здійснювалося в першу чергу за допомогою нормативних актів радянської держави<sup>1</sup>. Крім того, питання пов’язані із даною проблемою знайшли часткове висвітлення у працях істориків, економістів та юристів того часу<sup>2</sup>. Метою даної статті є: на основі аналізу нормативних актів, загальної та спеціальної літератури розкрити інститут соціального страхування від безробіття в 20-х рр. ХХ ст. в Україні та його роль у врегулюванні проблем зайнятості населення.

У світовій практиці страхування від безробіття на державному рівні вперше з’явилося на початку ХХ століття. До першої світової війни обов’язкове страхування від безробіття існувало лише в Англії (1911 р.) і ним було охоплено лише біля двох мільйонів робітників. Незважаючи на те, що в Італії законодавче закріплення соціального страхування було здійснене ще в 1919-1920 рр., в 20-ті рр. воно так і не отримало практичного застосування. Більш-менш повно соціальне страхування від безробіття було запроваджене в Австрії (1920р.) та Німеччині (1927 р.). Протягом 20-х рр. ХХ ст. коло осіб, які підлягали страхуванню було значно розширене, однак так і не розповсюджувалося на сільськогосподарських та домашніх працівників, а також на деякі категорії державних службовців<sup>3</sup>.

В інших країнах, якщо не рахувати взаємодопомоги професійних спілок, допомога безробітним носила переважно характер благодійної діяльності, зосередженої в приватних товариствах та муніципалітетах. Напівблагодійний та напівстраховий характер мала так звана Гентська система, за якою допомога безробітним надавалася спільно профспілками, муніципалітетами та державою. Ця система охоплювала лише частину безробітних – членів профспілок. Але й вона до першої світової війни існувала лише в Бельгії, Норвегії та Данії. Під час і після війни вона була запроваджена в Швейцарії, Голландії, Іспанії і Фінляндії, а з 1926 р. в Чехословаччині. У Франції спроби запровадження Гентської системи наштовхнулися на опір професійних спілок. В США лише в кінці 20-х рр. ХХ ст. були здійснені спроби часткового страхування від безробіття шляхом приватних угод між

об'єднаннями робітників та підприємців<sup>4</sup>.

Прихід до влади в Росії більшовиків, програми яких мали соціальну спрямованість, започаткував систему соціального страхування безробітних новоствореної держави. Першим нормативним актом радянської влади, яким здійснювалося правове регулювання страхування від безробіття було Положення ВЦВК і РНК "Про страхування на випадок безробіття" від 11 грудня 1917 р. Його дія поширювалася на всю територію Російської Республіки і на всіх осіб, зайнятих по найму в усіх галузях праці, незалежно від віку і статі, характеру роботи, а також від того, у кого вони працювали за наймом: в державних, приватних, громадських установах чи у приватних осіб. На дію Положення не могли розраховувати лише ті, регулярний заробіток яких перевищував триразову середню заробітну плату робітників даної місцевості, встановленої місцевими чи обласними радами професійних союзів<sup>5</sup>.

Положення було визначальне тим, що в ньому вперше дано визначення поняття "безробітний". Так, безробітним вважалася будь-яка працездатна особа, головним джерелом існування якої є робота по найму, що не має можливості знайти роботу за встановлену відповідними професійними спілками чи біржею праці норму винагороди, і зареєстрована в місцевих біржах праці, професійних спілках чи лікарняних касах. До безробітних зараховували також осіб, що позбавилися заробітку внаслідок локауту.

Відповідно до Положення безробітними не могли бути визнані особи: позбавлені роботи без втрати заробітку; позбавлені заробітку внаслідок страйку; визначені місцевою касою безробітних чи уповноважених нею органів як такі, що без поважних причин залишили попередню роботу і не приступили до нової, або ж такі, що не потребують допомоги в даний час. Наявність і тривалість безробіття встановлювалася місцевою касою безробітних через біржі праці і професійні спілки<sup>6</sup>.

Кошти для забезпечення безробітних допомогою пропонувалося виділяти із відрахувань прогресивного податку на доходи, майно, спадок. До запровадження зазначеного податку, виділення коштів для забезпечення безробітних покладалося на роботодавців. Внески ці провадилися наймачами в місцеві каси безробітних і утворювали єдиний Всеросійський фонд безробітних. Такий фонд витрачався відповідно до правил, вироблених Центральною комісією страхування безробіття<sup>7</sup>.

Розмір внесків наймачів у фонд безробітних визначався у відсотках до заробітної плати і встановлювався єдиним для всієї Росії Центральною комісією страхування безробіття в обсязі не менш трьох відсотків, згідно з даними, що надавалися Всеросійською радою професійних союзів. Мінімум внесків наймачів за сезонних робітників встановлювався в розмірі п'яти відсотків заробітної плати. Наймачі були зобов'язані сплатити внески в місцеву касу безробітних у тижневий термін з дня виплати заробітку. Не внесені в зазначений термін гроші, стягувалися з наймачів розпорядженням комісара праці в передбаченому порядку, при цьому додатково сплачувалася пеня у розмірі 10% на місяць<sup>8</sup>.

Відповідно до Положення наймачі мали й інші зобов'язання перед касою безробітних. Серед них: заявляти протягом тижня про кожну особу, найняту чи звільнену; доставляти зведені відомості за формами, встановленими Центральною комісією страхування безробіття, про суму заробітку кожного працівника; пред'являти особам, уповноваженим на те комітетом каси безробітних необхідні документи, рахунки, записи і книги, що підтверджують вказані дані.

Безробітний отримував право на допомогу, починаючи з четвертого дня безробіття. Розмір допомоги, що видавалася мав становити середній поденний заробіток для даної місцевості, але не вище, ніж його дійсний заробіток. До заробітку згідно до Положення відносили: заробітну плату за вказаний період, в тому числі і за надурочні роботи; вартість забезпечення натурою (квартира, продукти тощо), долю участі особи в прибутках<sup>9</sup>. Середня заробітна плата в даній місцевості встановлювалася за рішенням місцевої чи обласної ради професійних спілок. Початок виплати допомоги визначався Центральною комісією страхування безробіття, що відкривала асигнування на це місцевій касі. У випадку хвороби безробітного, що не мав права на допомогу лікарняної каси, місцева каса безробітних брала

на себе витрати по наданню йому допомоги на час хвороби за нормами лікарняних кас.

Положенням передбачалося, що місцева каса безробітних засновується в населеному пункті з числом мешканців понад двадцять тисяч. Вона має право утворювати союзи і вступати в угоди як між собою, так і з іншими організаціями й установами, від свого імені набувати права на майно, у тому числі право власності та інші права на нерухомі маєтки, вступати в зобов'язання, бути позивачем та відповідачем у суді<sup>10</sup>.

Справами місцевої каси безробітних видав комітет каси, що складався на три чверті з представників місцевої ради професійних союзів і на одну чверть із представників місцевої лікарняної каси. Комітет каси включав в себе правління та ревізійну комісію. Постанови комітету місцевої каси безробітних по застосуванню Положення могли бути оскаржені у губернську комісію страхування безробіття, а постанова губернської комісії у Центральну комісію в двотижневий термін<sup>11</sup>.

До складу губернської комісії страхування безробіття входило дев'ятнадцять осіб: з них десять представників від ради професійних спілок, чотири від лікарняних кас та по одному представнику від біржі праці, Комісаріату праці, Комісаріату торгівлі і промисловості, від міського та земського самоврядування<sup>12</sup>. Центральна комісія страхування безробіття складалася з двадцяти трьох осіб, з них тринадцять від Всеросійської ради професійних спілок, п'ять від робочої страхової групи при страховій раді, два від Комісаріату праці, та по одному представнику від Комісаріату торгівлі і промисловості, Всеросійського союзу земств і Всеросійського союзу міст. Центральна комісія мала право видавати накази й інструкції, обов'язкові для всіх місцевих кас і губернських комісій.

У Положенні про біржі праці, прийнятому 27 січня 1918 р. зазначалося, що безробітні отримують право на допомогу по безробіттю, встановленої законодавством про страхування від безробіття лише за умови реєстрації в місцевих біржах праці<sup>13</sup>.

Соціальне страхування від безробіття знайшло своє відображення і в Кодексі законів про працю Російської Федерації 1918 р. Зокрема, стаття 79 передбачала право безробітних на отримання допомоги по безробіттю із фонду безробітних. Правила ж про безробітних та про отриманні ними допомоги поміщалися окремим додатком до Кодексу<sup>14</sup>. Згідно із правилами безробітним визнавався будь-який, зобов'язаний трудовою повинністю громадянин, зареєстрований в місцевому відділі розподілу робочої сили, як такий, що не має роботи за спеціальністю і за винагороду, встановлену відповідним тарифом. До безробітних прирівнювалися також особи, які отримали роботу тривалістю не більше двох тижнів, а також ті які мали роботу не за спеціальністю і виконували її тимчасово, до отримання роботи за своїм фахом.

Відповідно до п.3 Правил правами безробітних не могли користуватися: особи, що ухилялися від трудової повинності; не зареєстровані в місцевому відділі розподілу робочої сили; які самовільно залишили роботу. Всім безробітним гарантувалося право на отримання постійної (більше двох тижнів) роботи за спеціальністю в порядку черги, встановленої для кожної спеціальності в списках Відділу розподілу робочої сили.

Безробітні, які не отримали роботи, або працюючі, що отримали її не за спеціальністю і виконували її тимчасово, мали право на отримання допомоги із місцевої каси безробітних. Допомога безробітним у такому випадку видавалася у повному розмірі заробітної плати, відповідно до тарифу, групи та категорії, передбаченої розціночною комісією. Однак Народному комісаріату праці надавалося право в особливо виняткових випадках зменшувати розмір допомоги до межі прожиткового мінімуму, встановленого для даної місцевості. Допомога ж тимчасовим працівникам надавалася у розмірі різниці між заробітною платою, згідно із тарифом та винагородою, яку фактично одержував тимчасовий працівник<sup>15</sup>.

Для оформлення допомоги, безробітний був зобов'язаний подати реєстраційну картку місцевого відділу розподілу робочої сили та посвідчення розціночної комісії про зарахування до певної групи чи категорії трудящих. Перед видачею допомоги місцева каса при сприянні відділу розподілу робочої сили та відповідної профспілки перевіряла наявність підстав для безробіття та приналежність його до певної групи чи категорії. При наявності поважних

причин, місцева каса могла відмовити заявнику у видачі допомоги. Про це вона зобов'язана була повідомити у трьохденний термін з дня подання заяви. Оскарження постанови місцевої каси здійснювалося у двохтижневий термін у місцевий відділ праці, а рішення останнього в обласний відділ праці.

Видача допомог безробітним проводилася із фонду страхування безробітних, починаючи не пізніше ніж з четвертого дня безробіття. Фонд страхування безробіття складався: із внесків підприємств, установ та осіб, що застосовували найману працю; штрафів та пені, що накладалися через несвоєчасність сплати внесків; з випадкових надходжень. Розмір і порядок стягування штрафів, пені та внесків встановлювався щорічно спеціальною постановою Народного Комісаріату Праці<sup>16</sup>.

У Кодексі законів про працю 1922 р., який за постановою ВУЦВК від 2 грудня 1922 р. поширював свою дію на територію України з 15 листопада 1922 р. соціальному страхуванню присвячувався останній 17 розділ. В ньому зазначалося, що соціальне страхування поширюється на всіх осіб найманої праці, незалежно від форми власності підприємств, характеру та тривалості роботи та способів розрахунку з ними<sup>17</sup>. Для проведення соціального страхування встановлювалися страхові внески у процентному відношенні до виплачуваної заробітної плати. Розміри ж страхових внесків, в залежності від ступеня шкідливості підприємства, встановлювалися особливими постановами Ради Народних Комісарів. Страхові внески сплачувалися підприємствами, установами, організаціями, або ж особами, які використовували найману працю, без права обкладення страхувальника і вирахування з його заробітної плати<sup>18</sup>. Примітка до ст.177. вказувала на неможливість використання страхових фондів, передбачених для забезпечення робітників та службовців чи для інших потреб.

Допомога по безробіттю за кодексом 1922 р. встановлювалася у розмірі не менше 1/6 середньої заробітної плати у даній місцевості, в залежності від кваліфікації безробітного і стажу роботи по найму до моменту втрати заробітку. Неповнолітні безробітні отримували допомогу відповідно до кваліфікації, але незалежно від стажу роботи<sup>19</sup>. Тривалість виплати допомоги по безробіттю, в залежності від кваліфікації і стажу роботи встановлювалася відповідними органами, при цьому мінімальний термін виплати допомоги безробітним мав становити не менше шести місяців<sup>20</sup>.

Найбільш широко законодавче врегулювання соціального страхування з причин безробіття знайшло своє відображення в період нової економічної політики. Умови й порядок страхування від безробіття, правовий статус безробітного, порядок виплати допомоги по безробіттю регулювалися десятками нормативних актів, до яких постійно вносилися зміни та доповнення. Відповідно до них правом на допомогу з причини безробіття користувалися безробітні, що працювали раніш у наймах на роботах, віднесених до повного страхування, і зареєструвалися на біржі праці, а в місцевостях, де бірж праці немає – у відповідній професійній спілці<sup>21</sup>.

Право на допомогу з причин безробіття втрачали такі категорії: особи, що належали до класу визискувачів (колишні поміщики, фабриканти, заводчики і т. п. ); колишні офіцери й урядовці білих армій, а також керівники так званих контрреволюційних банд; усі колишні службовці й агенти поліції, особливого корпусу жандармів і охоронних філій, члени царського дому, а також всі особи, що прямо чи побічно керували діяльністю поліції, жандармерії і карних загонів, як за царського ладу, так і при білих контрреволюційних урядах; колишні і теперішні служителі всіх релігійних культів; члени родин осіб, що їх розстріляно за постановою суду або органів ОДПУ за бандитизм, шпигунство, політичну та економічну контрреволюцію. В разі поновлення у виборчих правах зазначених осіб, їм надавалося право на допомогу з причин безробіття на загальних підставах<sup>22</sup>. Права на допомогу з причини безробіття також не мали особи, що їм, на підставі постанови ЦВК і РНК СРСР від 1 червня 1929 р., заборонено було служити в усіх ланках радянського та кооперативного апарату, а також у громадських організаціях.

Серед осіб, що користувалися правом на допомогу з причини безробіття були: а)

безробітні з числа робітників і службовців, віднесені до I категорії безробітних; безробітні члени профспілок із числа робітників, віднесені до II категорії безробітних; безробітні 18-річного віку; безробітні з числа звільнених із РСЧА в запас, довготермінову відпустку та зовсім від служби, й особи, яких забезпечено порядком соціального страхування через інвалідність, в разі відновлення працездатності шляхом протезування або перенавчання, — всі незалежно від довгочасності роботи в наймах; б) безробітні члени профспілок із числа робітників, віднесені до III категорії безробітних, при умові роботи в наймах на протязі не менш 6 місяців перед безробіттям; в) безробітні члени профспілок із числа службовців віднесені до II або III категорії безробітних, при умові роботи в наймах на протязі не менш 24 місяців перед безробіттям; г) всі інші безробітні при умові роботи в наймах на протязі не менш 36 місяців перед безробіттям.

Час одержання допомоги з причини тимчасової непрацездатності включався в стаж роботи в наймах. До стажу зараховували також час роботи в колективах і підприємствах, що їх організують комітети бірж праці, і час участі у громадських роботах<sup>23</sup>. Не переривав стажу роботи у наймах (п. 3), але не включається у цей стаж: а) час безробіття при умові реєстрації на біржі праці, а в місцевостях, де бірж праці немає, — у відповідній професійній спілці, незалежно від одержання допомог з причини безробіття; б) час перерви в роботі в наймах без реєстрації на біржі праці або у відповідній професійній спілці, якщо ці перерви загалом не перевищував шести місяців; в) час проведений на роботі, віднесений до часткового страхування, якщо він не перевищує шести місяців; г) час одержання допомог з причини тимчасової непрацездатності, що наступила на роботі, віднесений до часткового страхування, якщо період одержання допомоги разом з часом, проведеним на цій роботі, не перевищував шести місяців; д) час перебування в лавах РСЧА; е) час забезпечення порядком соціального страхування з причини інвалідності; ж) час навчання в учбових закладах; з) час перебування під арештом<sup>24</sup>.

Допомога з причини безробіття призначалася при умові, коли безробітний зареєструвався в зазначених органах не пізніше, як через три місяці: а) з дня припинення останньої роботи в наймах, віднесеної до повного страхування; б) з дня першого прийому на облік військовим комісаріатом або управлінням територіальної округи — для осіб, звільнених із РСЧА в запас, довготермінову відпустку або зовсім від служби; в) з дня відновлення працездатності — для інвалідів праці, у яких працездатність відновила<sup>25</sup>.

Коли безробітний мав заробітки або інші прибутки, що перевищували за даний місяць 150% належної йому основної допомоги з причини безробіття, допомога за відповідний місяць йому не видавалася. Допомога не передбачалася і тоді, коли заробіток або прибуток, хоч і не перевищував зазначеного в цьому артикулі розміру, але перевищував в сумі з допомогою й сімейною надбавкою 75% пересічного місячного заробітку за останні три місяці перед припиненням роботи в наймах, віднесеної до повного страхування<sup>26</sup>.

Допомога з причин безробіття не видавалася безробітним, що перебували на утриманні подружжя, прибутки якого мали нетрудовий характер або трудовий заробіток якого перевищував встановлений максимум допомоги з причини тимчасової непрацездатності. Максимальний розмір допомоги з причин тимчасової непрацездатності встановлювався для I, II і III поясу в розмірі 180 крб. на місяць, а для IV, V і VI поясу — в розмірі 150 крб. Такий розмір допомоги визначався за поясом місця роботи подружжя безробітного<sup>27</sup>.

В сільських місцевостях допомога з причин безробіття не видавалася: а) безробітним, що не були членами профспілок; б) безробітним, що входили до складу селянського двору, оподаткованого сільськогосподарським податком<sup>28</sup>. При ув'язненні безробітного, який одержував допомогу через безробіття, виплата допомоги припинялася на весь час ув'язнення і поновлювалася тільки з дня звільнення його з під арешту<sup>29</sup>.

Інваліди, що втратили працездатність через трудове каліцтво або професійне захворювання й були віднесені до IV, V або VI групи інвалідності та мали право на допомогу з причини безробіття, могли одержувати окрім пенсій з причини інвалідності також і

допомогу з причини безробіття. Однак за умови, щоб загальна сума пенсії й допомоги не перевищувала 50% тієї заробітної платні, з розрахунку якої вираховано пенсію з причини інвалідності. Одержання допомоги від профспілки не позбавляло безробітного права на одержання допомоги порядком соціального страхування<sup>30</sup>.

За безробітних, що одержували допомогу порядком соціального страхування і яких направляли на громадські роботи й в колективи, що їх організували комітети біржі праці, страхова каса зобов'язана була передавати комборотьбезу (колективу) суму допомог, які належали безробітним за 3-6 місяців наперед. Цю суму приєднували до інших коштів, що їх відпускали на організацію трудової допомоги. Для здійснення контролю біржа праці (комборотьбез, колектив) періодично, не менше одного разу на місяць, подавала страховій касі іменний список осіб зайнятих в колективах і на громадських роботах в порядку цього пункту<sup>31</sup>.

Допомоги з причин безробіття згідно із законодавством розподілялися на: основні допомоги й сімейні надбавки. Основні допомоги з причин безробіття страхові каси видавали за такими місячними нормами (в крб. і коп.)<sup>32</sup>:

Пояси	Категорії безробітних					
	I		II		III	
I	27	-	20	-	15	50
II	24	-	18	-	14	50
III	20	-	15	-	11	50
IV	17	50	13	-	10	50
V	15	-	11	-	8	50
VI	12	-	9	-	7	-

Отже, як бачимо, щодо розміру основних допомог безробітні розподілялися на три категорії й допомоги для кожної категорії устанавлювалися в сталих розмірах за поясами.

Поясний поділ страхових кас встановлювався спеціальною постановою Союзної Ради Соціального Страхування (далі – СРСС) при НКТ СРСР, за якою: до першого поясу не належала жодна із територій України; до другого – лише Харківська губернія; до третього – Артемівська, Дніпропетровська, Запорізька, Київська, Криворізька, Луганська, Маріупільська, Миколаївська, Одеська, Сталінська, Старобільська губернії; до четвертого – Бердичівська, Зінов'ївська, Кремінчуцька, Полтавська, Херсонська губернії; до п'ятого – Вінницька, Житомирська, Ізюмська, Конотопська, Куп'янська, Лубенська, Мелітопільська, Могилівська, Молдавська, Прилуцька, Проскурівська, Сумська, Гуманська, Черкаська, Шепетівська губернії; до шостого – всі страхові каси, не віднесені до 1-5 поясів<sup>33</sup>.

Поділ безробітних на категорії здійснювався цією ж постановою СРСС. Відповідно до неї: до 1 категорії безробітних відносилися особи розумової праці, високої кваліфікації з вищою освітою (наукові робітники, педагоги, лікарі, агрономи, землеміри, інженери, юристи, економісти та ін.); відповідальні політичні робітники; робітники мистецтв; особи технічного персоналу, що працювали на підприємствах зв'язку, транспорту, на будівництві (техніки, механіки, майстри); завідувачі магазинів та склепів; середній медично-технічний персонал (зубні техніки, рентгенотехніки, ортопедисти); інші особи розумової праці з місячним окладом утримання по основній службі не меншим від: 250 крб. у I поясі, 225 крб. у II поясі, 200 крб. у III поясі, 180 крб. у IV поясі, 160 крб. у V поясі та 150 крб. у VI поясі; робітники, що їх віднесено за новими тарифними сітками до четвертого і вище розрядів; звільнені в довготермінову відпустку, у запас або зовсім від служби особи рядового та начальницького складу РСЧА.

До другої категорії відносили: персонал викладачів навчальних закладів – незалежно від розміру зарплатні; середній медичний персонал; фармацевтичний персонал; службовців водяного транспорту; службовців залізниць; поштових службовців та адміністративно-канцелярський персонал телеграфу, телефону й радіо; інших осіб розумової та конторської праці з місячним окладом утримання по основній службі не меншим від 125 карб. у I поясі, 113 карб. у II поясі, 102 крб. у III поясі, 92 крб. у IV поясі, 83 крб. у V поясі та 75 крб. у VI

поясі; окремих робітників 2-7 розрядів; учнів, що їх віднесено за новими тарифними сітками до 5 розряду й вище; робітників й учнів 5-7 розрядів.

До третьої категорії відносили всі безробітних, які не попали до переліку I та II категорій, в тому числі чорноробочих та хатніх працівників<sup>34</sup>.

Друга складова допомоги по безробіттю – сімейна надбавка видавалася на таких членів родини безробітного, що проживали спільно з ним і перебували на його утриманні: дітей, що не досягли шістнадцятирічного віку, або непрацездатних, якщо непрацездатність наступила до 16 років; батьків: матері з 50 років. та батька з 55 років.

Сімейна надбавка не видавалася, якщо такі особи мали заробітки або інші прибутки. Сімейні надбавки видавалися: на одного члена родини – в розмірі 15% основної допомоги; на двох членів родини – в розмірі 25% основної допомоги; на трьох і більше членів родини – 35% основної допомоги<sup>35</sup>.

Сума основної допомоги та сімейної надбавки не могла перевищувати 50% пересічної місячної заробітної платні даної особи за останні три місяці її роботи в наймах або за меншій строк, якщо дана особа працювала в наймах менш ніж три місяці<sup>36</sup>.

Коли безробітними були обоє з подружжя, кожен з них мав самостійне право на забезпечення з причин безробіття. Сімейна надбавка на дітей в такому разі видавалася тому з подружжя, хто отримував основну допомогу за вищою нормою. Кожен із подружжя мав право одержувати сімейну надбавку на своїх батьків. Якщо батьки перебували на утриманні кількох безробітних дітей і проживали спільно з ними, то надбавка видавалася тому з безробітних, який звернувся за нею перший. Поденна допомога визначалася в розмірі 1/30 місячної допомоги. Допомога за неповний місяць виплачувалася за календарні дні безробіття<sup>37</sup>.

Якщо безробітного відсиляли на роботи, не зв'язані із зняттям з обліку біржі праці, то час, проведений на роботі, не оплачувався допомогою з причин безробіття, а за дні безробіття в цьому місяці допомога видавалася на загальних підставах.

Допомогу з причини безробіття видавали з дня подачі безробітним заяви про призначення йому допомоги, але не раніш від дня реєстрації на біржі праці, а в місцевостях, де немає біржі праці – у відповідній профспілці. При цьому допомога виплачувалася не раніш від дня, до якого безробітному виплачено вихідну допомогу при звільненні.

Безробітним, що залишили роботу за власним бажанням без права на вихідну допомогу (арт. 46 Кодексу законів про працю), допомогу з причини безробіття видавали на зазначених вище підставах, але не раніш одного місяця після дня припинення роботи в наймах. Виплата допомоги припинялася із вступом безробітного на роботу<sup>38</sup>.

Щодо тривалості виплати допомоги по безробіттю, то протягом року вона не мала перевищувати 9 місячних допомог, а протягом одного періоду безробіття – 18 місячних норм. До вказаних періодів не включалися видачі допомог: за час тимчасової непрацездатності; за час навчання на курсах центрального інституту праці, що їх організувало акційне товариство „Установка”; за час навчання на підприємствах або на спеціальних курсах, якщо безробітного відсилали на навчання біржа праці за згодою із страхасою; за час відбування чи проведення військовим порядком зборів, передбачених у законі про обов'язкову військову службу.

Підраховуючи кількість місячних видач, не включалися до обліку також і допомоги, які страхова каса передала комітетові біржі праці за час участі безробітного в громадських роботах або у виробничих і торговельних підприємствах та трудових колективах безробітних, що їх організували комітети бірж праці<sup>39</sup>.

Виплата допомоги з безробіття зберігалася у повному обсязі під час тимчасової втрати працездатності через вагітність і пологи. Безробітним зайнятим на громадських роботах, допомога виплачувалася в розмірах для осіб, зареєстрованих на загальних підставах<sup>40</sup>.

В законодавстві чітко визначався порядок отримання допомоги. Так, безробітний, що бажав одержати допомогу, подавав заяву до страхової каси за місцем свого перебування, вка-

зуючи номер, за яким його зареєстровано на біржі праці, та назву секції, на обліку якої він перебуває. До заяви додавалися такі документи: а) членська книжка (або членський квиток) профспілки (для членів профспілок); б) розрахункова книжка або посвідчення з місця останньої роботи з указівкою: 1) посади й професії; 2) часу звільнення; 3) часу, до якого безробітному при звільненні виплачено заробітну плату й вихідну допомогу; 4) розряду тарифної сітки й заробітної платні, за останні три місяці; 5) розміру внесків на соціальне страхування, що їх виплачував наймач за дану особу (у відсотках); в) документи, що встановлювали стаж роботи в наймах у тих випадках, коли стаж був умовою для призначення допомоги (якщо потрібний стаж не засвідчено розрахунковою книжкою); г) документ, що свідчив про місце перебування безробітного з указівкою заробітків або інших прибутків, на підставі яких вираховувалося комірне; д) довідка від наймача про причину звільнення працівника з попередньої роботи ( з ініціативи наймача чи за власним бажанням); е) обліково-військовий документ, якщо безробітний належав до числа звільнених із РСЧА в довготермінову відпустку чи в запас.

Безробітний, що звертався за призначенням не тільки основної допомоги, але й сімейної надбавки, повинен подати окрім документів, перерахованих вище, документи, що засвідчують ступінь споріднення й вік членів сім'ї, на яких він просить призначити сімейну надбавку та довідку про проживання разом з безробітним зазначених членів сім'ї і перебування їх на його утриманні. Сезонні робітники повинні були подати окрім вище вказаних документів, довідку про перебування в місті чи іншому поселенні міського типу протягом року – коли зверталися за допомогою у сезонні перерви, або на початку сезону – коли зверталися за допомогою в період робочого сезону.

Безробітним, що приїжджали із інших міст, допомога з причин безробіття могла бути видана тільки в тому випадку, коли страхова каса за новим місцем перебування безробітного визнавала за ним право на одержання допомоги з причин безробіття. Такі особи, які одержали допомогу за попереднім місцем проживання, подаючи заяву про допомогу за місцем нового перебування, повинні були подати довідку страхової каси за місцем попереднього проживання про строк, за який одержано допомогу. Коли такої довідки безробітний не подавав, страхова каса запитувала у каси попереднього місця перебування безробітного потрібні відомості<sup>41</sup>.

Коли безробітні не могли подати документи про заробітки або інші прибутки або були сумніви в правильності поданих документів, страхова каса могла обстежити матеріальний стан безробітного. Обстеження матеріального стану безробітного страхова каса повинна була провести в тижневий термін із дня подачі заяви або листка на допомогу. Якщо обстеження не було проведено в зазначений строк, то вказані обставини не могли стати за підставу для відмови допомоги<sup>42</sup>.

Права безробітного на допомогу виникали в день подачі заяви й документів. Президія страхової каси або комітет страхового пункту ухвалювали рішення на заяві й справі, що надійшли до неї, в тижневий строк із дня подачі заяви безробітними. Рішення про відмову в допомозі слід було заносити до протоколу з мотивуванням та з викладом усіх фактичних обставин справи.

Усі рішення президії комітету страхової каси або комітету страхового пункту безробітний міг оскаржити в комітет страхової каси в півторамісячний строк з дня, коли безробітному оголошено рішення президії каси чи комітету страхового пункту. Рішення комітету страхової каси було остаточним й оскарженню не підлягало.

Безробітному, що отримував право на одержання допомоги, видавався листок (книжка) на одержання допомоги. Виплачуючи допомоги, страхова каса перевіряла право безробітного на чергову видачу і, коли таке право він мав, видавала йому новий листок на одержання чергової допомоги.

Щоб відновити одержання допомоги після закінчення тимчасової роботи, участі в громадських роботах, або роботи в виробничому або торговельному підприємстві або трудовому колективі безробітних, що їх організує комітет біржі праці, не потрібно було



подавати нову заяву до страхової каси<sup>43</sup>.

Порядок перевірки факту реєстрації безробітних на біржі праці встановлювала страхова каса за згодою з біржею праці. страхова каса повідомляла біржу праці про всі випадки призначення і відмови в допомозі, причому біржа праці робила відповідну помітку в професійній картці безробітного.

Посилаючи безробітного на роботу або надаючи йому трудову допомогу, біржа праці зобов'язана була перевірити за професійною картою отримання ним допомоги. Про відправлення безробітного на тимчасову роботу або про надання йому трудової допомоги біржа праці робила на листку безробітного про допомогу відповідну помітку з позначенням строку початку й закінчення роботи. Посилаючи на постійну роботу, біржа праці відбирала у безробітного листок (книжку) безробітного на допомогу й і з відповідною поміткою надсилала до страхової каси,

Біржа праці періодично повідомляла страхову касу про відмови безробітних від пропозицій роботи, а також про неявки в строки, встановлені для відмітки на біржі праці<sup>44</sup>.

В законодавстві визначалися строки давності з виплати допомог. Так, заяви про призначення допомог з причини безробіття можна було подавати лише протягом періоду безробіття. Призначені, але своєчасно не витребувані допомоги з причини безробіття видавалися не більш, як за два місяці з дня звернення до страхової каси за їх одержанням, при умові, що таке звернення було на протязі періоду безробіття або не пізніш одного місяця після вступу на роботу<sup>45</sup>.

За законодавством безробітні позбавлялися допомог з причини безробіття у таких випадках: а) за відмову без поважних причин від роботи, що її пропонувала біржа праці; б) за неявку без поважних причин на відмітку в призначений день, чи в один з наступних днів, протягом місячного терміну; в) коли безробітний подав свідомо неправдиві відомості, щоб незаконно одержати допомогу<sup>46</sup>.

Для безробітних з числа кваліфікованих робітників і службовців неповажною відмовою від роботи, що її пропонували біржі праці, вважалася відмова від роботи по своїй чи спорідненій спеціальності тієї самої професії, навіть, коли б ця робота оплачувалася нижче його заробітку на останньому місці роботи, або коли безробітний відмовлявся від тимчасової роботи не за своєю професією, коли ця робота не тягнула за собою зниження чи втрати його кваліфікації. Для некваліфікованого працівника неповажною вважалася відмова від роботи, виконувати яку він придатний за своїм фізичним станом.

Щодо усіх інших безробітних, то до випадків неповажної відносили: а) відмову безробітного, що належав до тієї професії, на яку безробіття мало застійний характер, або коли безробітний відмовлявся від роботи, хоч би й не своєї професії, якщо за своїм фізичним станом він здатний виконувати дану роботу; б) коли безробітні не сімейні, або ті, що мають на своєму утриманні не більше двох осіб, відмовлялися від постійної роботи на від'їзд за своєю спеціальністю, при умові, що в місці роботи їм надавалося житло і клімат даної місцевості органи лікарського контролю не визнавали за шкідливий для здоров'я самих безробітних і членів їх сім'ї, які проживають разом з ним; в) коли безробітні відмовлялися від участі в громадських роботах чи від роботи на підприємстві або колективі, що їх організували комітети біржі праці, хоч би й не по своїй спеціальності, але коли вони за своїм фізичним станом придатні до цієї роботи і коли ця робота не тягне за собою зниження чи втрати їхньої кваліфікації; г) коли безробітні без поважних причин залишали роботи до строку, що його встановив комітет біржі праці.

Відмову від роботи визнавали за поважну, коли місце запропонованої роботи знаходилося від місця проживання безробітного на відстані більше, ніж п'ять кілометрів, і не було загальнодоступних засобів сполучення (трамваї, автобуси і та ін.). За поважну вважалася відмова від тимчасової роботи одинокої жінки, що мала дитину до 8-річного віку, якщо не було особи, що могла доглядати за нею.

За відмову від роботи й неявку на відмітку без поважних причин безробітний в перший раз позбавлявся допомоги на один місяць, а за повторної відмови чи неявки — на

весь період даного безробіття і, крім того, знімався з обліку біржі праці. В разі позбавлення безробітного допомоги на один місяць, безробітному не видавалася найближча місячна допомога й число місячних видач за даний період безробіття скорочувалося на одну. В разі позбавлення допомоги, безробітний позбавлявся як основної допомоги, так і сімейної надбавки<sup>47</sup>.

За подачу безробітним свідомо неправдивих відомостей з метою отримати допомогу страхові каси притягали безробітних до кримінальної відповідальності за відповідними нормами Кримінального кодексу<sup>48</sup>. При цьому позбавлення допомоги безробітного було можливе тільки при наявності судового вироку, що вступив в законну силу, про визнання безробітного винним в поданні свідомо невірних відомостей, щоб незаконно одержати допомогу. Однак до розв'язання справи в суді видача допомоги припинялася. Правила, що передбачали випадки й порядок позбавлення безробітних права на одержання допомоги з причини безробіття, цілком поширювалися також і на демобілізованих червоноармійців<sup>49</sup>.

Підсумовуючи аналіз нормативних актів, які регулювали соціальне страхування від безробіття у 20-ті рр. ХХ ст., зазначимо, що започатковане радянською владою страхування було значним прогресивним кроком вперед на шляху встановлення відповідних гарантій для безробітних. Разом з тим, таке страхування навіть в період тимчасового вимушеного переходу до ринкових відносин в умовах НЕПу, носило класовий характер. Страхове законодавство спрямовувалося переважно на забезпечення пролетарських кадрів й дотримувалося чіткої класової лінії. В більшості випадків при відмові у призначенні допомог керувалися не принципом свободи праці, а обов'язком трудової повинності на користь радянської держави. Розміри допомог по безробіттю не диференціювалися в залежності від тривалості страхового стажу та розміру заробітної плати працівника. Проте розмір допомог залежав від території проживання безробітних та належність їх за професіями до певних категорій працівників. Найбільші розміри допомоги отримували мешканці східних областей України, більш лояльних до радянської влади та особи розумової праці, вищої кваліфікації в тому числі політичні працівники.

Продовжуючи подальші розвідки у даному напрямку, на наш погляд, слід звернути увагу на законодавче регулювання проведення громадських робіт для безробітних та участь їх у створенні трудових колективів безробітних

#### ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Про страхування на випадок безробіття. Положення ВЦВК і РНК від 11 грудня 1917 р.; Про біржі праці. Положення ВЦВК і РНК від 27 січня 1918 р.; Кодекс законів про працю Російської Федерації 1918 р.; Кодекс законів про працю УСРР 1922 р. та ін; 2. Лившиц А. Трудовые коллективы безработных на Украине. – Х., 1929; Шатан Е.О. Проблема безработицы на Украине. – Х., 1929; Фрейман І. І. Збірка правил про забезпечення застрахованих порядком соціального страхування з причини безробіття. – Х., 1930 тощо; 3. Шатан Е.О. Проблема безработицы на Украине. Выпуск X. – Харьков, 1929. – С. 14.; 4. Шатан Е.О. Вказана праця. – С.16; 5. Про страхування на випадок безробіття. Положення ВЦВК і РНК від 11 грудня 1917 р. – Ст. 2 // Декреты Советской власти. – Т.1. – М., 1957. – С. 201; 6. Про страхування на випадок безробіття. Положення ВЦВК і РНК від 11 грудня 1917 р. – Ст. 5; 7. Там само. – Ст. 6-7; 8. Там само. – Ст.11; 9. Там само. – Ст.13; 10. Там само. – Ст.17-18; 11. Там само. – Ст.20-22; 12. Там само. – Ст.24; 13. Про біржі праці. Положення ВЦВК і РНК від 27 січня 1918 р. – Ст.1 // Декреты Советской власти. – Т.1. – М., 1957. – С. 424; 14. Систематический сборник важнейших декретов 1917-1920. – М., 1920. – С. 73; 15. Там само. – С. 79; 16. Там само. – С.80; 17. Кодекс законов о труде 1922 г. – Харьков, 1923. – Ст.175; 18. Там само. – Ст.178; 19. Там само. – Ст.185; 20. Там само. – Ст.186; 21. Пост ЦВК і РНК СРСР від 28 грудня 1927 р. і Тимчасова устава про допомоги, що видають органи соцстрах // 36. Зак. СРСР. – 1928. - № 4; Обіжник НКП УСРР від 23 лютого 1928 р., № 44; Постанова союзної ради соціального страхування ( далі – СРСС) від 14 грудня 1927 р., № 407; Правила про призначення і видачу допомог з причин безробіття в порядку соціального страхування, № 406; 22. Про вибори в ради. Інструкція ЦВК СРСР від 28 вересня 1926 р. - Арт. 11. - П. „і” // 36. Зак. СРСР. – 1926. - № 66. - Арт. 501; 23. Правила СРСС від 14 грудня 1927 р. - № 406. - Арт. 2.; Постанова СРСС від 6 лютого 1928 р. - № 76; Обіжник НКП УСРР від 20 травня 1926 р. - № 207/379; Постанова СРСС від 1 квітня 1926 р. - №91/908. - Арт.7; 24.Правила СРСС від 14 грудня 1927 р. - № 406. – Арт.3; 25. Там само. – Арт.4; 26. Правила СРСС від 14 грудня 1927 р. - № 406. - Арт. 6. Пояснення УРСС від 6 березня 1929 р. - № 2; 27. Обіжник НКП УСРР від 11 лютого 1928 р. - № 31; Постанова СРСС від 5 січня 1928 р. - № 30. - П. 1; 28. Постанова СРСС від 21 березня 1929 р. - № 130. - Арт. 2; 29. Обіжник НКП УСРР від 18 травня 1928 р. - № 112; Постанова СРСС від 5 квітня 1928 р. - № 250. – Арт. 5; 30. Правила СРСС від 14 грудня 1927 р. - № 406. - Арт. 9; 31. Обіжник НКП УСРР від 29 липня 1925 р. - № 170/304. – П.П. 1,4, 5; 32. Обіжник НКП УСРР від 29 березня 1928 р. - № 83; Постанова СРСС від 5 березня

1928 р. - №178; Норми основних допомог з причини безробіття. Затверджені СРСС 5 березня 1928 р. за № 179. - Арт. 1; 33. Норми основних допомог з причини безробіття. Затверджені СРСС 5 березня 1928 р за № 179. - Увага до Арт. 1; 34. Норми основних допомог з причини безробіття. Затверджені СРСС 5 березня 1928 р за № 179. - Арт. 11; Обіжник НКП УСРР від 29 березня 1928 р. - №126; Постанова СРСС від 10 травня 1928 р. - №321; Постанова СРСС від 1 листопада 1928 р. - №756; 35. Правила СРСС від 14 грудня 1927 р. - № 406. - Арт. 15, 17; 36. Там само. – Арт.18; 37. Там само. – Арт.19-20; 38. Там само. – Арт.21-22; 39. Правила СРСС від 14 грудня 1927 р. - № 406. - Арт. 26 в редакції. Постанови СРСС від 1 листопада 1928 р. - № 755; 40. Обіжник НКП УСРР від 20 травня 1926 р. - № 207/379; Постанова СРСС від 1 квітня 1926 р. - № 91/908. - Арт. 4.; Обіжник НКП УСРР від 31 березня 1927 р. - № 47/463; 41. Обіжник НКП УСРР від 9 червня 1925 р. - № 110/279; Обіжник НКП СРСР від 12 травня 1925 р. - № 146/628. - Арт. 3, 4 і 7; 42. Правила СРСС від 14 грудня 1927 р. - №406. - Арт.32,33; 43. Там само. – Арт. 35-37; 44. Обіжник НКП УСРР від 25 липня 1927 р. -№ 116/493; Обіжник НКП СРСР від 14 червня 1927 р. - № 135. – П.П. 1-5; 45. Постанова ЦВК і РНК СРСР від 14 травня 1926 р // 36. зак. СРСР 1926 р - № 36. - Арт. 264. - П. 3; Правила СРСС від 14 грудня 1927 р. - № 406. - Арт. 40; 46. Постанова НКП СРСР від 16 лютого 1927 р. - №39; Правила СРСС від 14 грудня 1927 р. - №406. - Арт.41; 47. Постанова НКП СРСР від 16 лютого 1927 р. - № 39; 48. Правила СРСС від 14 грудня 1927 р. - №406. - Арт. 42; 49. Роз'яснення НКП УСРР від 31 грудня 1926 р. - № 363/443.