

Мельничук О.А. Организация и становление социального страхования в Украине (20 – 30-е гг. XX в.).

В книге: Морозов А.В., Ашмарина С.В., Вальчук Е.И., Краюшкина Е.И., Лушником А.М, Лушникова М.В., Мельничук О.А., Протасов А.Д. *Очерки истории социального страхования в России и СССР: монография.* – Казань:Изд-во КНИТУ, 2019. – С. 360-381.

Институт социального страхования в Украине в период новой экономической политики был введен положением «О социальном обеспечении рабочих и служащих на случай временной и постоянной потери трудоспособности и членов их семей в случае смерти кормильца», утвержденным СНК УССР 10 декабря 1921 г.¹. Однако, практическую работу по его реализации было начато только с февраля 1922 г. В циркуляре Народного комиссариата социального обеспечения (НКСО) УССР от 7 февраля 1922 г. всем губернским советам профессиональных союзов предлагалось приступить к созданию отделов социального страхования на местах². После согласования противоречий на уровне правительственных органов, 1 марта 1922 г. на места была отправлена совместная телеграмма за подписью руководителей ВУЦИК, СНК, КП (б) У, Южного бюро ВЦСПС, НКСО, в которой всем губернским комитетам советских, партийных, профсоюзных органов предлагалось отправить в распоряжение местных собесов работников бывших страховых органов для организации страховой деятельности³. Циркуляром НКСО УССР от 8 марта 1922 г. на места был отправлен декрет о социальном страховании с требованием немедленного его введения с соблюдением единой системы страхования, действующей в РСФСР⁴. Местные исполкомы при этом получили указания выдать постановления о регистрации в местных собесах всех предприятий, использующих наемный труд⁵.

¹ СУ УССР. – 1922. – №4. – Ст.59.

² ЦГАВО Украины. - Ф. 348. – Оп.1. – Д.572. – Л.5.

³ Телеграмма НКСО всем губернским и уездным собесам и финотделам УССР // Вестник социального обеспечения. – 1922. - №1-3. – С.59.

⁴ О порядке введения социального страхования. Циркуляр НКСО УССР от 8 марта 1922 г. // Вестник социального обеспечения. – 1922. - №1-3. – С.59.

⁵ О порядке введения социального страхования. Циркуляр НКСО УССР от 8 марта 1922 г. // Вестник

Для ознакомления местного аппарата социального обеспечения с новым направлением социальной политики в условиях НЭПа, 21-22 марта 1922 г. было созвано II Всеукраинское совещание завгубсобезов и больших уездных собезов. Основной задачей совещания была выработка тактической линии по введению социального страхования. В своем докладе нарком социального обеспечения УССР И. Корнеев обосновывал переход к социальному страхованию работников «замедлением темпов мирового революционного движения, приведшего к новой экономической политике»⁶. В выступлениях делегатов высказывались различные мнения относительно того, кто должен осуществлять руководство социальным страхованием: НКСО, профсоюзы, наркомат труда, отделы охраны труда, отделы здравоохранения. Однако, поскольку большинство участников совещания представляли наркомат социального обеспечения, в резолюции было закреплено право наркомата осуществлять работу по введению социального страхования, создав при этом специальное управление. Социальное страхование должно было охватывать все виды социальных рисков и осуществляться исключительно за счет предприятий и учреждений⁷. Вполне однозначно и откровенно прозвучали слова наркома УССР И. Корнеева в заключительном слове, о том, что социальное страхование является «временным средством сохранения рабочего класса от вырождения и обнищания», хотя будущее, по его мнению, должно было оставаться за социальным обеспечением⁸. Такое отношение к социальному страхованию как к явлению временному будет просматриваться на протяжении всего периода пребывания его в ведении НКСО УССР.

Начало реализации страховой кампании по созданию страховых органов на местах было положено совместным циркуляром ЦК КП(б)У, Управления социального страхования НКСО УССР и Южного бюро ВЦСПС

социального обеспечения. – 1922. - №1-3. – С.60.

⁶ ЦГАВО Украины. - Ф. 348. – Оп.1. – Д.623. – Л.13.

⁷ ЦГАВО Украины. - Ф. 348. – Оп.1. – Д.623. – Л.28.

⁸ Волюнец П. На верном пути (К итогам 2-го Всеукраинского совещания собезов) // Вестник социального обеспечения. – 1922. - №4. – С.2.

от 14 апреля 1922 г. Перед местными профсоюзными и партийными органами выдвигалась задача в течение ближайших трех недель организовать первичные органы социального страхования рабочих - районные страховые кассы, обеспечив коммунистическое влияние в их правлениях. Для развертывания кампании предлагалось провести инструктивные доклады на партийных и профсоюзных конференциях⁹. Учитывая исключительное значение собеса в организации страховых органов, нарком социального обеспечения призвал усилить аппарат подотдела социального страхования ответственными представителями профсоюзов, а о принятых мерах и ходе кампании сообщать каждые две недели в Управление социального страхования НКСО¹⁰.

Согласно разосланной на места инструкции, после создания касс предлагалось созвать районные страховые конференции для выборов членов комитета кассы и ревизионных комиссий. На совещании по вопросам социального страхования 21 апреля 1922 г. было принято решение о создании страховой коллегии, межведомственного органа для управления социальным страхованием¹¹. Поскольку наркомат социального обеспечения не имел своих органов на местах, на заседании президиума Южного бюро ВЦСПС от 21 июля 1922 г. между НКП и НКСО было заключено соглашение об организации страховых пунктов при биржах труда¹².

По анкетам, сохранившимся в фонде Главного управления социального страхования УССР, можем проследить в хронологическом порядке возникновения организационных структур соцстраха в украинских губерниях. Данные большинства анкет подтверждают, что подотделы социального страхования в большинстве уездов были созданы в течение апреля-мая 1922 г. До 5 апреля во всех губерниях были изданы постановления губернских экономических совещаний о регистрации предприятий. Организация страхкас на местах проходила в течение мая -

⁹ ГАВО. - Ф. 3745. - Оп.1. - Д.2 - Л.18.

¹⁰ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.1 - Л.188.

¹¹ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.4. - Л. 188.

¹² ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.22. - Л.68.

сентября. Окончательная организация управлений социального страхования состоялась в августе-сентябре 1922 г.¹³.

Наиболее быстро организация страхового дела происходила там, где к работе были привлечены бывшие страховые работники. Так, например, на Подолье еще на основании положения от 2 декабря 1917 г. была создана Винницкая общегородская больничная касса, которая за полтора года своего существования сумела подготовить кадры работников, знакомых с практикой страхового дела. Благодаря этому, подготовительная работа по введению социального страхования (учет предприятий, тарификация, выработка форм отчетности) была осуществлена довольно быстро¹⁴. Донецким губсобезом еще 31 января 1922 г. был издан приказ о введении социального страхования. За февраль месяц было разослано 18 циркуляров и инструкций, а также 9 форм делопроизводства и таблиц¹⁵. Кроме того, в газете «Всероссийская кочегарка» от 10 февраля было опубликовано распределение предприятий по разрядам опасности и вредности¹⁶.

Как свидетельствуют документы, становление страхового аппарата в Украине происходило в сложных условиях. Так, в телеграмме с Бахмута сообщали, что из-за отсутствия надлежащего помещения 4 члена страхового подотдела работали в небольшой комнате, где и ночевали. Заведующие Мариупольским и Юзовским собесами писали об «ужасном полуголодном существовании сотрудников, из-за чего на службу никто не идет»¹⁷. В Чернигове до конца июня 1922 г. страховой подотдел находился в составе отдела труда НКТ, а потому не реагировал на любые указания наркомата социального обеспечения¹⁸. Из отчетов, поступивших в управление социального страхования по май 1922 г., узнаём, что значительная часть циркуляров НКСО УССР просто не доходили на места. Иногда страховые органы использовали в своей деятельности подзаконные акты Наркомата

¹³ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.33. - Л. 1-43.

¹⁴ Е. К. Страхование на Подолии // Вестник социального обеспечения. - 1922. - №5-7. - С.46.

¹⁵ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.6 - Л.12.

¹⁶ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.6 - Л.1.

¹⁷ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.6 - Л.51.

¹⁸ ЦГАВО Украины. - Ф. 348. - Оп.1. - Д.572. - Л.182.

социального обеспечения Российской Федерации. Так, например, Донецкий Губсобез в своей работе использовал нормальный устав страховой кассы РСФСР, вариант которого в украинских условиях был существенно изменен¹⁹.

В целом, создание страхового аппарата в Украине в 1922 г. осуществлялось с переменным успехом и зависело как от субъективных, так и от объективных причин. Негативное влияние при этом имела неопределенность государственных и партийных органов Украины относительно организационной структуры социального страхования. 28 марта в газете «Коммунист» появилась статья, в которой на основе выводов комиссии КП(б)У во главе с Ю. Лариным сообщалось о необходимости ликвидации Наркомата социального обеспечения и передачу его функций по социальному страхованию Наркомздраву и Наркомату труда. Такой шаг привел не только к прекращению работы по социальному страхованию, но и кое-где к увольнению отдельных работников собеса на местах²⁰.

НКСО УССР в письме от 20 августа 1922 г. жаловался в КП(б)У о том, что Донецкий губком самостоятельно принял решение о передаче всех функций собеса страховым кассам. В среде такого организационного хаоса появляются проекты об изъятии страховых органов из-под влияния государства и передачу их под контроль рабочих организаций²¹. Реакция на такие действия была изложена в тезисах РКП(б) от 4 сентября 1922 г., которые четко определяли основные принципы построения и организации социального страхования. В документе отмечалось о воплощении в жизнь страхования рабочих через страховые кассы в тесном сотрудничестве с органами здравоохранения и охраны труда²².

Однако на этом вопрос не был исчерпан. Серьезных оборотов ликвидационные настроения получили после вынесения СНК УССР 17 октября 1922 г. постановления о ликвидации НКСО УССР и передачу всех

¹⁹ ЦГАВО Украины. - Ф. 348. - Оп.1. - Д.572. - Л.243.

²⁰ Корнеев И. О ликвидаторах и ликвидаторстве // Вестник социального обеспечения. - 1922. - №4. - С.3.

²¹ ЦГАВО Украины. - Ф. 348. - Оп.1. - Д.572. - Л. 368.

²² Тезисы о социальном страховании // Вопросы страхования. - 1922. - №1. - С.6-8.

функции в НКТ²³. По решению Донецкого губернского совета профсоюзов от 20 октября началась даже передача органов соцстраха в наркомат труда²⁴. Только 15 ноября 1922 г. президиум ВУЦИК на своем заседании принял решение приостановить ликвидацию НКСО, о чем разослал соответствующие предписания на места²⁵. По решению коллегии Южного бюро ВЦСПС в Донбасс выехали представители управления социального страхования, чтобы исправлять ситуацию²⁶.

Несмотря на многочисленные трудности, цифровые данные, поступившие с мест в НКСО на 1 октября 1922 г., свидетельствовали о первых сдвигах в деле социального страхования. Итогом полугодовой работы страховых органов в Украине была организация 132 страховых касс (с 150 запланированных), которые охватывали 513743 застрахованных. Наибольшее количество страховых касс было создано в промышленных губерниях Украины: Донецкой, Киевской, Харьковской, Екатеринославской. В то же время по количеству застрахованных беспорным лидером была Донецкая губерния, в которой сконцентрировано 43% от их общего числа²⁷. На 1 ноября 1922 г. в Донбассе уже насчитывалось 24 кассы с 206 413 застрахованными²⁸. В то же время, например, в г. Виннице страхованием было охвачено 240 предприятий, при этом общее количество застрахованных составило всего 4700 человек²⁹. На основании представленных материалов Управлением социального страхования при НКСО УССР был сделан вывод о завершении в целом работы по внедрению социального страхования в Украине. В связи с планированием проведения в декабре 1922 г. Всеукраинского съезда Советов, всем страховым кассам ставилась задача до 5 декабря направить в Главное управление социального страхования (ГУСС)

²³ ЦГАВО Украины. - Ф. 2623. - Оп.1. - Д.389 - Л.70.

²⁴ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.22. - Л.15.

²⁵ ЦДАГО України. - Ф. 1. - Оп. 20. - Д. 1037. - Л. 1.

²⁶ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.22. - Л.16.

²⁷ Любимов Б. За полгода (итоги социального страхования) // Вестник социального страхования. - 1922. - №8-11. - С.9.

²⁸ Донбасс впереди // Вопросы страхования. - 1923. - №3. - С.24.

²⁹ ГАВО. - Ф.Р. 3745. - Оп.1. - Д.1. - Л.23.

все необходимые материалы об их работе³⁰. Для учета и систематизации проведенной работы были разосланы опросные листы и бланки статистических таблиц³¹.

Начало практической работы по обеспечению застрахованных засвидетельствовало, прежде всего, об отсутствии на местах опыта страховой деятельности. Несмотря на это, ГУСС, своим циркуляром от 10 ноября 1922 г. рекомендовало местным управлениям приступить к сбору материалов и литературы с целью учета опыта и практики бывших больничных касс и других страховых организаций, которые ранее проводили страхования рабочих и служащих³². С целью соблюдения единой линии по проведению социального страхования постановлением СНК УССР было закреплено, что любые распоряжения и разъяснения по соцстраху могут выходить только от главного управления социального страхования. Вмешательство других органов рассматривалось как превышение власти³³.

На момент передачи в ведение НКТ УССР (февраль 1923 г.) состояние социального страхования в Украине определялось такими показателями. С 158 запланированных касс было уже создано 155, из которых 126 - начали практическую деятельность. Кроме того, функционировало 24 страховых пункты. Транспортная сеть была представлена 55 страховыми кассами и 3 страховыми пунктами³⁴. В составе страховых комитетов почти половину составляли коммунисты и опытные страховщики³⁵. На начало 1923 г. страховыми органами было учтено 14219 предприятий, из них - 43,6% государственных, 11,5% общественных и кооперативных, 44,9% - частных³⁶. Общее количество застрахованных достигло 532126 человек, из которых 88% были членами профсоюзов. На долю государственных предприятий приходилось 79% застрахованных. Среднее количество застрахованных в

³⁰ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.1. - Л.110.

³¹ Циркуляр НКСО УССР от 10 ноября 1922 г. // Вестник социального обеспечения. - 1922. - №8-11. - С.111.

³² ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.1. - Л.67.

³³ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.17. - Л. 6.

³⁴ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.33. - Л.78.

³⁵ Социальное страхование на Украине // Вопросы страхования. - 1923. - №6. - С.19.

³⁶ Социальное страхование на Украине // Вопросы страхования. - 1923. - №6. - С.20.

одной кассе составляла 3433 человека. Общее количество протарифицированных предприятий - 7111, что составляло 50,5%³⁷.

Первый опубликованный официальный отчет страховых органов Украины зафиксировал страховую сеть по губерниям Украины на 1 апреля 1924 г. . В это время в республике функционировало 115 страховых касс, которые охватывали 841383 застрахованных работников, работавших на 46409 предприятиях. Наибольшее количество застрахованных было зафиксировано в Донецкой, Киевской и Харьковской губерниях. Бесспорное лидерство принадлежало Донецкому губсоцстраху, который охватил 93% всех работающих рабочих (31,8% от всей застрахованной массы)³⁸, имел наибольшее количество застрахованных на 1 страхкасу (10703), и на 1 предприятие (52)³⁹.

Отчет за первый полный операционный год только подтвердил данные тенденции. Первое место по объему страховой деятельности занимал Донбасс. Из всех 1118000 застрахованных по Украине на 1 сентября 1924 г. на этот регион приходилось 321 497 человек (почти 30%)⁴⁰. Количество застрахованных, занятых на государственных предприятиях, составило 90,6% (по Украине - 82,7%). В тяжелой промышленности Донбасса было занято 81,3% застрахованных, в других губерниях - от 26,8 до 45,7%. Если на 1 кассу в Донбассе приходилось в среднем 11 600, то по Украине - 8300 застрахованных⁴¹. Страховые кассы обслуживали 1774 сотрудника, из которых 398 ответственных и 1376 технических⁴². Если по Украине на 1000 застрахованных приходилось 2 сотрудника, то по Донбассу - 2,4. Из всех губерний Украины только в Донбассе количество сотрудников Губсоцстраха превышало установленные нормы. Доля организационных расходов Донбасса составляла: по Губсоцстраху - 22,9%, по страхкасах - 36,9% от

³⁷ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.33. - Л.45.

³⁸ ЦГАВО Украины. - Ф. 2623. - Оп. 1. - Д. 1645. - Л. 17.

³⁹ Финансовый отчет и анализ финансового положения социального страхования на Украине за 1-ю половину 1923/24 г.- Харьков: Издание Главного управления социального страхования НКТ УССР, 1924. - С. 27.

⁴⁰ ГАДО. - Ф.Р-1508. - Оп.1. - Д.4. - Л.18.

⁴¹ Украина // Вопросы страхования. - 1924. - №9. - С.23.

⁴² ЦГАВО Украины. - Ф. 2623. - Оп.1. - Д.1632. - Л.527.

общих расходов по Украине⁴³.

Подавляющее большинство страховых касс Украины обслуживало в среднем от 5 до 40 000 застрахованных⁴⁴. В целом несколько стихийное образование страховых касс на начальном этапе приводило к неравномерности распределения застрахованных между кассами, существовании большого количества мелких касс, которые были нетрудоспособными и даже не создали собственного аппарата. Подтверждением этого является формирование страховой сети в Харьковской губернии. На 1 ноября 1923 г. здесь было создано 14 страховых касс (3 в городе и 11 по губернии). По губернии насчитывалось 119926 застрахованных, из них в Харьковском и Сумском округах - 102 395, в других только 17531⁴⁵. В Киевской губернии в настоящее время действовало 28 районных касс, из них 4 кассы по г. Киеву с 3696 страховщиками и 40170 застрахованными, а также 24 кассы в округах с 5588 страховщиками и 71965 застрахованными⁴⁶. В результате, значительное количество небольших страховых касс оказались убыточными. Так, например, за период существования Чугуевская касса получила взносов на сумму 5387 руб. (в совзнаках), а использовала - 26809 руб.⁴⁷, Волчанская касса соответственно - 18 334 и 70 947 руб., Купянская - 19391 и 39711 руб. В г. Харькове работу трех касс фактически проводил Главсоцстрах⁴⁸.

Начиная с 1924 г. построение Главсоцстрахом УССР аппарата на местах осуществлялось путем укрупнения страховых касс и сочетание их работы с деятельностью профсоюзных, партийных и советских органов. Если на 1 октября 1923 г. в Украине функционировало 126 страховых касс, на 1 сентября 1924 г. - 98, то на 1 января 1925 г. - 76. Сокращение количества страховых касс неизбежно привело к росту страхпунктов и уполномоченных

⁴³ Бондарь В. Реорганизация страховой сети в Донбассе // Вопросы страхования. - 1925. - №24. - С. 29.

⁴⁴ ЦГАВО Украины. - Ф. 2623. - Оп.1. - Д.2082. - Л.44.

⁴⁵ Минц М. Харьковская губерния: уменьшение числа страховых касс // Вопросы страхования. - 1924. - №6. - С.11.

⁴⁶ Гандыш О. Социальное страхование в Киевской губернии в 1922/23 операционном году // Вопросы страхования. - 1924. - №13. - С.26.

⁴⁷ ГАХО. - Ф.Р. 188. - Оп.2. - Д.2. - Л.38.

⁴⁸ Матюхін Т. Необхідно переглянути // Пролетарій. - 1923. - 22 вересня.

от 325 к 431. Такая реорганизация страховой сети уменьшила организационные расходы. Так, если за 1923/24 операционный год общая сумма организационных расходов составляла 2886759 руб. (7,7% от общих расходов)⁴⁹, то в следующем 1924-25 г. была уменьшена до 6,5%⁵⁰.

В основном работа по оптимизации страхового аппарата была завершена к концу 1925/26 операционного года. Реорганизована страховая сеть на 20 октября 1926 г. насчитывала 40 окружных касс, одну республиканскую в Молдавской Автономной Социалистической Советской республике (МАССР) и одну транспортно-строительную - в Днепропетровске, 222 страховых пункта и 316 страховых уполномоченных. По Украине насчитывалось 101800 страхователей, 1382918 застрахованных и 331000 застрахованных частично. На каждую кассу в среднем приходилось 2424 страховщика и 32927 застрахованных⁵¹.

Представленные в отчетах статистические данные показывают, что подавляющим большинством застрахованных в Украине были промышленные рабочие, которые в разные периоды составляли от 80 до 95% контингента, который обслуживался органами социального страхования. На конец 1927/28 г. клиентами соцстраха уже были 1693408 рабочих, работавших на 131470 предприятиях⁵².

Опубликованные в журнале «Вопросы страхования» данные позволяют проследить темпы социального страхования в Украине на фоне других союзных республик во второй половине 20-х гг.

⁴⁹ ЦГАВО Украины. - Ф. 2623. - Оп.1. - Д.1641. - Л.52.

⁵⁰ Орграсходы страхов органов // Вопросы страхования. - 1925. - №6. - С.19.

⁵¹ Минц М. Страховые органы на Украине: построение и функции // Вопросы страхования. - 1927. - №12. - С.7.

⁵² Таблицу розраховано за: Вопросы страхования. - 1931. - №34-35. - С.30; Социальное страхование в 1924-1925 гг. Материалы к страховой компании. - М.: Вопросы труда, 1925. - С. 7-9; Социальное страхование на Украине в 1925-1926 гг. - Харьков: Изд. НКГ УССР, 1927. - С. 4-5, 8-9; Соціальне страхування на Україні у 1926-1927 рр. (Статистичні та фінансові матеріали). - Харків, 1928. - С. 4-5, 8-9; Соціальне страхування на Україні у 1927-1928 рр. (Статистичні та фінансові матеріали). - Харків, 1929. - С. 4-7; ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.918. - Л.84.

Численность застрахованных в СССР в 1926-1929 гг.⁵³.

	1.X. 1926 г.	1.X. 1927г.	1.X. 1928г.	1.X. 1929г.
РСФРР	4 955 600	5 974 300	6 424 722	7 445 697
УСРР	1 378 100	1 770 508	1 824 975	2 136 469
ЗСФРР	266 900	299 400	319 763	392 538
БСРР	115 200	185 000	165 251	198 319
УзбСРР	82 300	106 500	123 988	176 346
ТуркмСРР	18 100	24 200	28 115	49 256

Цифровой материал подтверждает интенсивное развитие социального страхования в Украине и Российской Федерации, в других союзных республиках страхование имело несколько формальный характер. Если по общему количеству застрахованных УССР существенно уступала РФССР, то в расчете на душу населения процент охваченных социальным страхованием в Украине был выше.

Постепенный отход от основных принципов новой экономической политики, основанный хлебозаготовительным кризисом 1927/28 г. внес новые коррективы в дальнейшее развитие социального страхования. Если в период НЭПа социальное страхование работало исключительно как форма социальной защиты промышленных рабочих, то по директиве ЦК КП(б)У от 14 марта 1928 г. перед страховыми органами выдвигалась задача распространить социальное страхование на сельских батраков⁵⁴. По плану Цусстраха СССР уже в 1927/28 операционном году в Украине планировалось охватить страхованием 75000 сельских рабочих. Такой шаг отнюдь не указывал на усиление заботы государственной партии о материальном обеспечении сельских производителей. Необходимость обосновывалась «хозяйственной важностью и политическим значением в условиях борьбы за переход села на социалистические рельсы»⁵⁵. Фактически введение

⁵³ Таблицу составлено по: Вопросы страхования. – 1927. - №52. – С.29; Вопросы страхования. – 1928. - №3. – С.30; Вопросы страхования. – 1929. - №44. – С.29; Вопросы страхования. – 1930. - №4. – С.31.

⁵⁴ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. – Оп.1. – Д.747. – Л.98.

⁵⁵ Любимов Б. Страхование батрачества – важнейшая задача // Вопросы страхования. – 1929. - №8. – С.2.

социального страхования на селе выступало одним из механизмов ведения войны против зажиточного крестьянства. Взяв с крестьян-собственников страховые взносы, власть таким образом усиливала социальное противостояние на селе. Кроме того, обещание платить социальные пособия и пенсии выступало дополнительным стимулом для обобществления крестьянских хозяйств.

Выполняя указания по страхованию батрачества, по приказам окружных исполкомов сельские советы получили задание в течение месяца составить списки крестьянских хозяйств, подлежащих страхованию и списки общественных пастухов в селах. По постановлению Союзного совета социального страхования (СССС) от 21 февраля 1929 г. обязательное и добровольное страхование батрачества на всей территории СССР было введено с 1 марта 1929 г.⁵⁶. Однако, как показывает практика деятельности страховых касс Украины, работа по страхованию батрачества проводилась чрезвычайно вяло. В течении 1927/28 г. страхованием было охвачено только 15000 человек, что составляло 20% от установленного плана. В отчетах страховых органов невыполнение объяснялось опозданием с изданием инструкции СССС (март 1928 г.) и закона СНК УССР об определении хозяйств промышленного типа, подлежащих страхованию (май 1928 г.)⁵⁷. Не улучшилась существенно ситуация и в следующем году. В письме к окружному совету профсоюзов от 11 октября 1929 г., председатель Винницкой окружной кассы сообщал: «При обследовании установлено, что со стороны страховых работников не обнаружено никакой активности в страховании батрачества. Никто не хочет выезжать на село, ссылаясь на отсутствие средств. Вообще из разговоров с работниками сложилось впечатление, что такую работу они считают второстепенной и не интересуются ею». Из запланированных 2000 сельских батраков в 1928/29 г. Винницкая окружная касса сумела охватить 1324 лица, в пользу которых

⁵⁶ О социальном страховании лиц, занятых работой по найму в крестьянских хозяйствах // Вопросы страхования. – 1929. - №12. – С.2-3.

⁵⁷ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. – Оп.1. – Д.918. – Л.85.

взыскано всего 900 руб. страховых взносов⁵⁸. Такая практика подтверждала прежде всего политическую составляющую страхования батрачества.

Ниже в таблице отражены перспективы развития социального страхования в первой пятилетке.

**Директивы пятилетнего плана по охвату социальным страхованием
в Украине в 1928/29 - 1932/33 гг.**⁵⁹

	Количество наемных работников (в тыс.)			Численность застрахованных (в тыс.)			Подлежат страхованию (в %)		
	Раб.	Крест.	Всего	Раб.	Крест.	Всего	Раб.	Крест.	Всего
1928/29 г.	1828,9	206,8	1 695,2	1823,7	59,2	1882,9	99,9	28,6	92,5
1929/30 г.	1962,2	220,4	2182,6	1962,2	110,2	2072,3	100	50	94,9
1930/31 г.	2075,7	234,9	2 310,6	2075,7	176,2	2351,9	100	75	97,5
1931/32 г.	2152,9	250,4	2403,3	2152,9	250,4	2403,3	100	100	100
1932/33 г.	2265,2	266,9	2532,1	2265,2	266,9	2532,1	100	100	100

Как видим, перед страховыми органами Украины была поставлена задача окончательно охватить страхованием промышленных рабочих в течении 1929/30 г., а сельских батраков - в течении 1931/32 г.

Кроме расширения контингента застрахованных, в период восстановления коммунистического штурма менялось и само функциональное назначение социального страхования. Вместо выплаты пособий и пенсий, средства соцстраха все больше направляются на финансирование социалистической реконструкции народного хозяйства. В постановлении ЦК ВКП(б) от 28 сентября 1929 г. осуждалось использование страховых средств на выплату социальных пособий и пенсий в условиях индустриализации⁶⁰. Тайным циркуляром НКТ УССР от 21 апреля 1930 г. страховым органам на местах предлагалось придерживаться таких принципов социального обеспечения застрахованных: «проведение более четкой линии в деле обеспечения пролетарских кадров; перехода от индивидуальной и денежной помощи к коллективной и трудовой; борьбы с

⁵⁸ ГАВО. – Ф.Р. 155. – Оп.1. – Д.524. – Л.41.

⁵⁹ ЦГАВО Украины. - Ф. 2623. – Оп.1. – Д.3683. – Л.1.

⁶⁰ Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков) о социальном страховании. Сборник документов. Подготовили к изданию А. Таубер и И. Ахматовский. – М.: Профиздат, 1940. – С. 44.

симуляцией и самокалечением; ограничения и лишения помощи мелкобуржуазных элементов»⁶¹. Фактически данными нормативными актами было положено начало реорганизации социального страхования как организационно-правовой формы социальной защиты населения и использования бюджета соцстраха для нужд промышленного строительства.

Усиление классовых позиций и изменение основных принципов деятельности соцстраха выдвигали новые требования к социальному составу страховых органов. В тайном циркуляре ЦК КП(б)У от 11 июня 1928 г. отмечалось о необходимости проведения проверок личного состава работников страхкас «для устранения преступных элементов и укрепления страховых органов рабочими». Проведение работы возлагалось на специально созданные комиссии в составе заведующего отделом труда, представителя ОРПС, РКИ и рабочих с производства»⁶². С февраля 1929 г. в периодической печати появляются статьи о важности «чистки» страхового аппарата с целью «приведения его в полное соответствие с сутью и задачами пролетарского государства..., с задачами подавления мятежей и вредительства со стороны остатков бывших правящих классов, с задачами руководства огромной массой крестьянства, мелкой буржуазии, полупролетариями в деле налаживания социалистического строительства и подавления сопротивления капиталистических элементов страны социалистическому строительству». Возлагалась задача «освободить аппарат от собесовских бюрократов и приблизить его к застрахованным»⁶³.

Основные «чистки» страхового аппарата в Украине были проведены в марте-июле 1929 г. В материалах комиссии, итоговое заседание которой состоялось 16 июля 1929 г., отмечалось, что результатом мер, направленных на увеличение процента рабочих в страховых органах Украины, было обеспечение в составе комитетов страховых касс 80% рабочих. В Сталинском, Артемовском и Луганском округах рабочие занимали все

⁶¹ ГАВО. – Ф.Р. 155. – Оп.2. – Д.2. – Л.14.

⁶² ЦГАОО Украины. - Ф. 1. – Оп.20. – Д.2709. – Л.1.

⁶³ Кузьмин Н. Вычистим бюрократов // Вопросы страхования. – 1929. - №8. – С.3.

должности ответственных страховых работников⁶⁴. По директиве СНК УССР, с 1 декабря 1929 г. все страховые кассы переводились на полную рабочую неделю⁶⁵.

По взаимному согласованию с ЦК железнодорожников и водников, НКТ СССР своим постановлением от 10 марта 1930 г. передал транспортные страховые кассы из ведения Цусстраха СССР в подчинение Главсоцстрахов НКТ союзных республик для слияния их с территориальными кассами. В результате к Главсоцстраху УССР отошли Екатеринославская, Юго-Западная, Южная и Донецкая железнодорожные страховые кассы; Верхне-Днепровская и Черноморская водные кассы⁶⁶. С 1 июля 1930 г. количество окружных касс в соответствии с изменениями административно-территориального деления была уменьшена с 40 до 27⁶⁷. В дальнейшем ЦК ВКП(б) своим решением от 15 июля 1930 г. постановил ликвидировать округа и передать все их функции районам. Такой шаг объяснялся стремлением приблизить руководство центральных организаций на места, ликвидировав посреднические органы. В соответствии с этим менялась и сеть страховых органов. Ликвидация окружных страховых касс и передача дел должна быть завершена к 1 октября. В свою очередь, в зависимости от количества застрахованных, основывались страховые органы двух типов: районные страховые бюро (до 5000) и районные страховые кассы (более 5000 застрахованных). Не менее 90% окружных работников направлялись в районы для усиления инструктивного аппарата⁶⁸.

Результатом реорганизации страховой сети УССР стало создание 503 районных и 5 транспортных страховых касс⁶⁹. При этом среди страховых органов с самостоятельной балансовой отчётностью насчитывалось 52 районные страховые кассы, 3 профсоюзные и 1 инвалидное учреждение. К

⁶⁴ ЦГАВО Украины. – Ф. 2623. – Оп.1. – Д.6687. – Л.34.

⁶⁵ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. – Оп.1. – Д.999. – Л.227.

⁶⁶ ЦГАВО Украины. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Д. 1043. – Л.29.

⁶⁷ ЦГАВО Украины. – Ф. 2623. – Оп.1. – Д.6687. – Л.33.

⁶⁸ О перестройке страховой сети в связи с ликвидацией округов // Вопросы страхования. – 1930. - №23-24. – С.4-7.

⁶⁹ Раюшкин А. Рапортует Главсоцстрах УССР // Вопросы страхования. – 1931. - №6 – С.12.

подотчетным учреждениям относились: 451 районное страховое бюро, 47 профсоюзных и 2 инвалидные учреждения⁷⁰. Сокращение административных районов, проведенное с 1 февраля 1931 г., привело к сокращению страховых единиц в Украине до 384⁷¹. По директивному письму Главсоцстраха от 26 августа 1930 г. районы с количеством застрахованных от 150 человек предлагалось обслуживать за счет аппаратов райисполкомов. При этом выполнение обязанностей председателя районной страховой кассы возлагалось на инспектора по охране труда райисполкома⁷².

Учитывая экономическую специализацию районов Украины (промышленные, полупромышленные, сезонно-промышленные и сельскохозяйственные), с 1 января 1931 г. устанавливалось 4 типа страховых касс: страхкасы Донбасса и Криворожья (1 тип); Страхкасы бывших окружных городов (2 тип); страхкасы с количеством застрахованных от 4000 до 10000 (3 тип); страхкасы, что имели меньше 4000 застрахованных (4 тип). Страховые кассы первых двух типов имели полный аппарат, свой бюджет. Кассам третьего типа разрешалось иметь по 2 работника, четвертого типа - по 1 техническому работнику⁷³. Первые два типа касс обслуживали в Украине 2/3 застрахованных, однако даже полный аппарат этих касс был значительно меньше предыдущего (в Харькове из 160 осталось 47 человек, в Днепропетровске из 115 - 28 человек). Дальнейшая работа должна быть перестроена с расчетом на привлечение к работе самих застрахованных в качестве страховых делегатов⁷⁴.

Пятым пленумом ВЦСПС (20-27 января 1931 г.) был положительно отмечен практический опыт страхкасс Украины по приближению страховых органов к конкретным условиям производства, на основе привлечения рабочих в профессиональные союзы. Пленумом было принято решение о реорганизации соцстраха по отраслевому принципу, на основе создания

⁷⁰ ЦГАВО Украины. - Ф. 2851. - Оп.1. - Д.1121. - Л.43.

⁷¹ ЦГАВО Украины. - Ф. 2623. - Оп.1. - Д.6687. - Л.35.

⁷² ГАВО. - Ф. 1046. - Оп. 1. - Д. 4. - Л.4.

⁷³ Раюшкин А. Рапортует Главсоцстрах УССР // Вопросы страхования. - 1931. - №6 - С.13.

⁷⁴ Горбунов А.И. Государственное социальное страхование в СССР. - М., 1938. - С. 35.

страховых (выплатных) пунктов непосредственно на производстве⁷⁵. Указывалось на необходимость усиления контроля фабзавкомов за работой страховых органов. Для заинтересованности фабзавкомам разрешалось использовать для улучшения культурно-бытовых условий предприятий 50% сэкономленных средств. Большая часть средств направлялась на обслуживание рабочих тяжелой промышленности. В своем докладе председатель ВЦСПС М. Шверник указал, что соцстрах «должен стать мощным оружием с летунами, прогульщиками для создания устойчивых кадров на предприятии»⁷⁶.

Главсоцстрах УССР, и в этом случае, выступил инициатором реорганизации. Не дожидаясь утвержденного Цусстрахом СССР положения о выплатах пунктах, 21 апреля 1931 г. было созвано совещание председателей районных страховых касс, которые получили указание по созданию выплатах пунктов⁷⁷. На 14 июня 1931 г. в Украине уже существовало 269 выплатах пунктов, из них: в угольной промышленности - 126, рудной - 12, черной металлургии - 15, машиностроении - 35, химической промышленности - 15. За территориальной системой было организовано 64 выплатах пункта. Школой профдвижения ВЦСПС после окончания летнего факультета соцстраха было выпущено 16 курсантов, 7 из которых отправлены заведующими выплатах пунктах в Донбасс и Криворожье⁷⁸. О тщательности подбора заведующих выплатах пунктах свидетельствуют следующие показатели. На 15 июня 1931 г. из 293 руководителей выплатах пунктах в Украине было 270 рабочих, из них членов ВКП(б) - 231. Большинство из них имели трудовой стаж работы более 10 лет⁷⁹.

В конце июня 1931 г. бригадой Цусстраха, ВЦСПС, Главсоцстрахом и Народным комиссариатом здравоохранения (НКЗ) УССР под руководством И. Петрова были обследованы важнейшие промышленные районы Украины:

⁷⁵ Блюмин М.Ф. Реорганизованный соцстрах. – М.-Л., 1932. – С.4.

⁷⁶ Любимов Б. За коренную перестройку работы профсоюзов и соцстраха // Вопросы страхования. – 1931. - №8 – С.6-7.

⁷⁷ Теодорович П. Профсоюзам некогда // // Вопросы страхования. – 1931. - №22. – С.17.

⁷⁸ Караваев В.В. Социальное страхование в СССР. – М.: Юридическая литература, 1955. – С. 121.

⁷⁹ Чугунок В. За решительную перестройку // Вопросы страхования. – 1931. - №26. – С.11.

Горловка, Сталино, Макеевка, Днепропетровск, Запорожье, Днепропетровск, Кривой Рог для выяснения состояния реформирования страховых органов. Комиссией было зафиксировано создание в Украине 307 выплатных пунктов, обслуживающих 810000 застрахованных (с 3 млн.). Однако, как правило, к работе выплатные пункты не приступили. Основной причиной было отсутствие помещений. Так, например, Горловская страхкаса была выселена по распоряжению городского совета из занимаемого помещения. Прокуратура возбуждать дело отказалась⁸⁰. Ответственный работник Цусстраха СССР М. Блюмин, который в июле 1931 г. обследовал страховую сеть Донбасса, отмечал неудовлетворительное состояние ее реорганизации и недостаточную популяризацию ее положений среди рабочих⁸¹.

С целью обеспечения потребностей рабочих ведущих отраслей промышленности сверх объемов, предусмотренных соцстрахом, на больших и средних предприятиях организовывались кассы взаимопомощи особого типа (квоты), субсидируемые из средств соцстаха (2/3) и профсоюзов (1/3). Необходимость создания таких касс определял ЦК соответствующего профсоюза. Управление кассой возлагалось на выборное правление (15 человек) под непосредственным управлением фабзавкома. Управление отчитывалось 2 раза в год перед рабочими и 1 раз перед фабзавкомами. Кассы обслуживали только членов союза, предоставляя им возмездные и безвозмездные ссуды, в размере среднего заработка⁸².

Страховые органы в центре и на местах оказывали пассивное сопротивление реорганизации соцстраха, видя в ней ликвидацию страховой системы, как таковой, и передачи функций профсоюзам. Председатель ВЦСПС М. Шверник на одном из заседаний президиума при обсуждении бюджета социального страхования на 1932 г. заявил: «Отраслевые кассы и выплатные пункты еще не имеют достаточного внимания и поддержки со стороны ЦУСС СССР и его органов. Особо следует отметить невыносимое

⁸⁰ Яхонтов П. На Украине не перестроились // Вопросы страхования. – 1931. - №22. – С.15.

⁸¹ ЦГАВО Украины. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Д. 1145. – Л.13.

⁸² Фрик Л. М., Лившиц В. А. Работа фабзавкома по соцстраху.- Баку, 1936. - С. 75.

положение, когда аппарат центрального управления социального страхования оказывает сопротивление перестройке»⁸³. В письме Республиканского территориального комитета страховой кассы (РТКСК) УССР в Цусстрах от 15 января 1933 г. отмечалось также о нежелании территориальных страховых органов передавать выплатные пункты в отраслевую систему⁸⁴. Формально действовал в Украине и институт страховых делегатов. Так, например, с 70 страховых делегатов на III пленум Украинский РСК горнорудной промышленности прибыло всего 5⁸⁵. Необходимость реформирования не понимали, по сути, и органы на местах. Так, группу студентов из высшей школы профессионального движения, которые прибыли на шахту №19 (Донбасс) для реализации решений V Пленума ВЦСПС по перестройке страховой деятельности, секретарь местной партячейки Т. Судейко выгнал со словами: «Вам нет работы, вот вы и ходите, гастролите»⁸⁶.

Фактическое подчинение местных страховых органов профессиональным союзам существенно сказалось на росте количества членов последних. Наглядно это демонстрирует выступление страхового работника Щербиновского страхового пункта Горловского района К. Шерстнева на пленуме угольной Страховой кассы: «Когда мы организовывали выплатные пункты, у нас было 62% членов профсоюза, после разъяснения нового законодательства мы имеем 95,5%. За это комитет шахты получил 300 руб. премии, в том числе и я - 100 руб.»⁸⁷.

В январе-марте 1932 г. состоялись профсоюзные съезды и конференции, на которых проведены перевыборы всех комитетов касс и ревизионных комиссий, подведены итоги перестройки соцстраха. IX Всесоюзный съезд профсоюзов (апрель 1932 г.) одобрил меры по перестройке страховых органов и дал указания местным организациям

⁸³ Горбунов А.И. Государственное социальное страхование в СССР. – М.: Профиздат, 1938. – С.20.

⁸⁴ ЦГАВО Украины. – Ф. 2605. – Оп. 4. – Д. 287. – Л.83.

⁸⁵ Зимненко С. III-й пленум Украинской РСК горно-рудной промышленности // Вопросы страхования. – 1932. - №28. – С.21.

⁸⁶ Непонимание перестройки // Вопросы страхования. – 1931. - №28. – С.26.

⁸⁷ Блюмин М.Ф. Реорганизованный соцстрах. – М.-Л.: Красный пролетарий, 1932. – С.25.

усилить контроль за их деятельностью. С этого времени страховой аппарат на местах, оставаясь формально в системе органов Наркомтруда УССР, становился фактически органической частью работы профсоюзов. На 1933 г., последний год существования территориальной страховой сети в Украине, РТКСК утвердил штат в количестве 1182 штатных единиц с годовым фондом заработной платы 2361240 руб., при этом республиканская территориальная касса насчитывала 44 штатные единицы с объемом заработной платы 134 777 руб.⁸⁸. Количество оплачиваемых работников на местах при этом уменьшалась: по областным комитетам - с 461 до 291, районных и городских кассах - с 1080 до 697, выплатных пунктах - с 279 до 160⁸⁹.

Ослабление работы страховых органов на местах никак не сказалось на уменьшении численности застрахованных. Наоборот, с переносом работы страховых органов на производство, количество застрахованных увеличивалось по мере роста численности промышленных рабочих. Так, за период первой пятилетки численность застрахованных в УССР увеличилась с 1730126 до 3754000 человек, то есть более чем в 2 раза, причем стремительный рост наблюдался с 1930 г., что объясняется резким увеличением количества промышленных рабочих в реконструктивный период, которые автоматически зачислялись в состав застрахованных⁹⁰.

Среди задач, выдвинутых перед соцстрахом директивами второго пятилетнего плана, количество застрахованных должно было увеличиться с 3754 тыс. в 1932 г. до 6313 тыс. в 1937 г.. Общие темпы роста должны были составить 68,2%, из них по областям: Донецкой - 44,8%, Днепропетровской - 78,4%, Харьковской - 61,7%, Киевской - 83,7%, Одесской - 90,3%, Винницкой - 99,0%, МАССР - 63,4%⁹¹. К концу второй пятилетки количество застрахованных в ведущих отраслях экономики планировалась на уровне 23,6%. При этом удельный вес застрахованных должен был составить: в Донецкой области - 26,17%, Днепропетровской - 16,06%, Харьковской -

⁸⁸ ЦГАВО Украины. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Д. 1169. – Л.46.

⁸⁹ ЦГАВО Украины. – Ф. 2605. – Оп. 3. – Д. 1594. – Л.27.

⁹⁰ ЦГАВО Украины. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Д. 1153. – Л. 3.

⁹¹ ЦГАВО Украины. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Д. 1153. – Л.28.

20,14%, Киевской - 15,97%, Одесской - 11,34%, Винницкой - 9,11 %, МАССР - 0,94%⁹². Наряду с организацией новых отраслевых касс и выплатных пунктов предполагалось улучшение подготовки кадров соцстраха. За счет курсов страховых работников планировалось подготовить: для руководящей работы - 3840 человек, специалистов - 1275, общественных инспекторов - 20000, технических работников - 2500⁹³. К сожалению, отсутствие статистических данных не позволяет говорить о реализации указанных целей.

В общем перестройка методов и организации работы страховых органов в данный период проводилась в направлении специализации работы (через организацию отраслевых касс), распылении и децентрализации своей работы (создание сети выплатных пунктов), концентрации большого профсоюзного актива, который привлекался во все отрасли страховой деятельности, в переходе от политики и практики уравниловки к преимущественному обслуживанию рабочих и инженерно-технических работников ведущих отраслей хозяйства и, прежде всего, ударников, в постепенной ликвидации уравниловки и проведении мероприятий по обслуживанию материально-бытовых нужд пролетариата. Это, по мнению советско-партийного руководства, должно было обеспечить «поворот лицом к производству и преобразования социального страхования в важнейший фактор повышения жизненного уровня рабочего класса»⁹⁴.

Ликвидация территориальных касс и создание выплатных пунктов, передача дел социального страхования профсоюзам негативно сказались на деятельности страховых органов. Без специальной страховой подготовки профессиональным работникам было чрезвычайно трудно усвоить новое направление работы. Для установления степени освоения профорганизациями работы соцстраха в ноябре 1933 г. было обследовано бюро соцстраха Черниговского областного совета профсоюзов. В результате

⁹² ЦГАВО Украины. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Д. 1153. – Л.29.

⁹³ ЦГАВО Украины. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Д. 1153. – Л.26.

⁹⁴ Любимов Б. Социальное страхование в прошлом и настоящем. - М.: Вопросы труда, 1925. – С. 116.

обследования было установлено, что «страховые пункты по всей сети организованы формально. Отсутствует определенная процедура выборов страховых делегатов. В аппарате бюро соцстраха нет ни одного квалифицированного страховщика. Работники профорганизаций абсолютно не знакомы с законодательством по социальному страхованию»⁹⁵.

Страховые делегаты, работая на общественных началах, не уделяли должного внимания работе. Так, на заводе им. Коминтерна (м. Днепропетровск) из 192 делегатов работали только 36⁹⁶. На большей части шахт Донбасса страховые делегаты не проявляли какой-либо активности. В ЦК угольщиков не нашлось ни одного инспектора по соцстраху⁹⁷. Совещание ВЦСПС, в мае 1936 г. констатировало полную формальность работы ревизионных комиссий. От 20 ЦК профсоюзов за предыдущий год не поступило ни одного ревизионного акта, от 64 - по одному, от 54 - по два; от 14 - по три акта⁹⁸. Не улучшило ситуации и создание по указанию ВЦСПС специальных бригад по проверке деятельности выплатных пунктов и расширение полномочий страховых делегатов⁹⁹.

Президиум ВЦСПС, заслушав на своем заседании (октябрь 1935 г.) доклады о работе Харьковского, Донецкого и Днепропетровского советов профсоюзов, признал работу неудовлетворительной. Создание касс происходило формально, страховые взносы не взимались¹⁰⁰. Несмотря на это, по инициативе отдельных профсоюзов на крупных предприятиях черной металлургии Украины со второй половины 1936 г. было объявлено о создании новых организационных структур - советов социального страхования¹⁰¹. Советы должны были заменить прежние выплатные пункты и

⁹⁵ ЦГАВО Украины. – Ф. 2605. – Оп.4. – Д. 291. – Л.77.

⁹⁶ Иванченко А. На крупных заводах нужны страховые советы // Вопросы страхования. – 1937. - №16. – С.18.

⁹⁷ В Донбассе неблагополучно // Вопросы страхования. – 1936. - №3-4. – С.38.

⁹⁸ Совещание о работе ревизионных комиссий // Вопросы страхования. – 1936. - №11. – С.15.

⁹⁹ Смирнов А. Как подвести итоги годовой работы выплатного пункта // Вопросы страхования. – 1935. - №1. – С.31.

¹⁰⁰ О работе совпрофов по организации отраслевых касс социального страхования. Постановление Президиума ВЦСПС от 11 октября 1935 г. // Вопросы страхования. – 1935. - №9-10. – С.51

¹⁰¹ Караваев В., Трефилов И. Как организовать работу совета социального страхования // Вопросы страхования. – 1936. - №17-18. – С.24-25.

улучшить руководство страховым активом¹⁰². Однако, в условиях ликвидации территориальных страховых органов, с лишением их права распоряжаться средствами и передачи в начале 1937 г. части функций органам социального обеспечения подобные предложения уже не играли никакого значения.

Итак, организационное становление системы советского социального страхования в Украине состоялось в рамках НКСО, структуры, которая воспринимала данный институт как временное явление в условиях НЭПа, надеясь в будущем вернуться к предоставлению услуг населению в порядке социального обеспечения. Только с переходом соцстраха в ведение НКТ была окончательно сформирована система страховых органов на местах, которые приступили к выполнению своих функций. Наиболее активно создание страховых структур проходило в промышленных губерниях Украины, охватывая преимущественно наемных рабочих и служащих государственных предприятий и учреждений. В конечном итоге, в 1920-х гг. в Украине функционировала территориальная страховая сеть, которая обеспечивала застрахованных пособиями и пенсиями в случае наступления социальных рисков.

С взятием курса на форсированное экономическое развитие, наблюдается отход от страховых принципов обеспечения в деятельности органов соцстраха, а усиление классовых позиций в их работе сопровождалось периодическими чистками и увеличением процента рабочих в составе руководящих органов. Попытки власти направить страховые средства на обеспечение модернизации экономики имели своим следствием реорганизацию соцстраха, выразившаяся в ликвидации территориальной страховой сети и переноса функций на производство, предпочитая обслуживание рабочих ведущих отраслей промышленности.

Передача соцстраха профсоюзам окончательно нивелировала работу страховых органов, функции которых с этого времени выполнялись самими

¹⁰² Шварц Г. Каким должен быть страховой совет // Вопросы страхования. – 1937. - №13-14. – С.19.

же работниками на общественных началах. Лишение органов социального страхования права самостоятельно распоряжаться страховыми средствами и передача части функций органам социального обеспечения в конце 1930-х гг. были определяющими для прекращения их организационной деятельности.