

Віктор Шарпаний (Київ)

**ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ
СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
В УСРР
(лютий-липень 1919 р.)**

Поєднання джерелознавчого та історичного аспектів вивчення специфіки нормативно-правової бази становлення системи соціального забезпечення відповідає основним принципам теорії джерелознавства та методології історичного пізнання. Джерела, тобто носії історичної інформації, а це насамперед постанови, декрети, циркуляри законодавчих та виконавчих органів влади, лише фіксують події і факти минулого, які вимагають системного наукового аналізу, спираючись на загальноісторичні та конкретні методи історичних досліджень. Об'єктом виступає нормативно-правова основа, яка одночасно є і джерельною базою дослідження, а предметом – історія формування системи соціального забезпечення, яка віддзеркалює законодавчу і виконавчу діяльність радянських органів влади в УСРР. Соціальні системи потребують діалектичного підходу, позаяк, на переконання сучасних джерелознавців, становлять багатовекторні об'єкти з поліваріантними взаємодіями¹, тому комплексний підхід є найоптимальнішим для дослідження обраної проблеми. Методи історичних досліджень також стосуються системного аналізу суспільних процесів. На цю обставину звертають увагу дослідники методології історії² та сучасної історіографії³.

Поняття нормативно-правова база стосовно системи соціального забезпечення означає наявність постанов ВУЦВКу та ВЦВК, Раднаркому УСРР та СРСР, республіканських та союзних наркоматів, інструкцій і рішень Наркомсоцзабезу України, тобто йдеться про еволюцію законодавчого процесу стосовно конкретної галузі соціальної політики радянської держави, а не про юридичний аспект справи. Для з'ясування комплексної проблеми, тобто джерелознавчого та історичного аспектів, необхідно виявити та систематизувати документи за хронологією, яка відтворює основні етапи становлення, зосереджуючись на його першому етапі упродовж лютого-липня 1919 р., коли формувалася організаційна мережа Наркомсоцзабезу УСРР, функціональні принципи самого інституту соціальної допомоги різним категоріям населення. Хронологічно лютий-липень припадає на період діяльності радянських органів влади, у тому числі у Києві, захопленому наприкінці липня – початку серпня 1919 р. денікінцями. За короткий відтинок часу було

започатковано систему матеріально-побутового обслуговування справді нужденних груп суспільства.

За два десятиліття функціонування НКСЗ, починаючи з 1919 р., було ухвалено та опубліковано сотні постанов, декретів, положень, інструкцій, які демонстрували бажання революціонерів-утопістів вирішити гострі соціальні проблеми шляхом декларацій. Документи урядових установ мали директивний характер і не супроводжувалися відповідними фінансовими розрахунками. Декретом Тимчасового робітничо-селянського уряду України у січні 1919 р. Х.Г.Раковського було призначено головою уряду⁴, за підписом якого набували юридичної чинності постанови і декрети Раднаркому УСРР. Урядові акти мали статус закону. Голова уряду Х.Раковський та нарком соціального забезпечення підписали упродовж березня-квітня близько десятка декретів, якими ліквідували благодійницькі фундації попередньої влади, започаткувавши Особливий комітет Українського Червоного Хреста⁵, структурні установи НКСЗ УСРР⁶ та Раду захисту дітей⁷. Благодійницькі заклади підлягали націоналізації з їх наступним підпорядкуванням Наркомсоцбезпеці⁸, а департамент піклування при міністерстві охорон здоров'я ліквідувався. Його майно, капітали і справи переходили до радянського відомства⁹. 6 березня 1919 р. Х.Г.Раковський підписав декрет РНК УСРР про реквізицію лишків одягу та білизни у буржуазії, яким запроваджувалась одноразова натуральна повинність для банкірів, фабрикантів, власників оптово-торгових підприємств, магазинів і заводів. Крім того вони були зобов'язані здавати постільну і спідню білизну, верхній і нижній одяг, взуття, щоб одягти бідняків¹⁰.

Декрети, тобто закони прямої дії, передбачали термінове вирішення проблеми матеріально-побутового забезпечення лише деяких груп населення: солдат, родин червоноармійців, жертв контрреволюції та біженців. Робітники і селяни залишалися тоді поза їх увагою. Кількість категорій людей, які вимагали невідкладної соціальної допомоги, була вражаючою. 25 лютого 1919 р. РНК УСРР ліквідував комітети допомоги воїнам-калікам, зосередивши всю справу у відділах НКСЗ¹¹. Декрети приймали кожного місяця, однак вони перманентно скасовували один одного. Так, декрет "Про забезпечення червоноармійців та їх сімей", не змінюючи початкової назви, РНК УСРР прийняв з частковими змінами окремих статей 26 лютого, 27 березня, 30 травня, 14 червня. Їх підписували голова уряду та наркоми. Декрети відрізнялися формами і розмірами допомоги, передбачених ними. Наприклад, у декреті від 26 лютого, що мав 11 статей, основною формою матеріального забезпечення був продовольчий пайок вартістю від 100 до 300 крб. з урахуванням їдців у сім'ї червоноармійця¹². А за декретом 30 травня 1919 р. розмір пайка

залежав від рівня мінімальної тарифної ставки оплати праці тієї місцевості, де проживала родина мобілізованого червоноармійця¹³. Попередній декрет передбачав і пенсійне забезпечення, а травневий – вже не згадує про пенсії. Перший також звільняв господарства мобілізованих від деяких податків, в іншому – про це жодного слова. Пайок одержували червоноармійці, які служили і на території РСФРР, а їх родини залишились в Україні. Робітники і службовці, які стали до лав Червоної армії, одержували з попередніх місць роботи одноразову допомогу у розмірі двотижневого заробітку, а селяни – 150 крб. від державної скарбниці. Червоноармієць, згідно декрету від 23 червня 1919 р., мав право переказати родині весь обсяг (грошовий або натуральний) його службового утримання¹⁴. Для селян, які добровольцями записувалися до частин Червоної армії, передбачалося за урядовим декретом від 23 червня – 200 крб.¹⁵ Пайки видавали також сім'ям солдат старої армії та матросам, які не повернулися з полону¹⁶. Пайковий відділ НКЗ УСРР брав на облік солдат та червоноармійців згідно декрету 28 лютого 1919 р.¹⁷

Від імені НКЗ УСРР декрет підписували у 1919 р. нарком М.Зубков, заступники А.Винокуров, В.Мойрова, від уряду – Х.Раковський, А.Хмельницький, нарком військових справ М.Подвойський, керуючий справами РНК УСРР М.Грановський, секретар В.Торговець. Вони не брали безпосередньої участі у підготовці закону, але засвідчували готовність його виконувати.

Органи радянської влади, дбаючи про найуразливіші соціальні групи населення, а також застосовуючи комуністичний принцип розподілу, започаткували систему пенсійного забезпечення. 31 січня 1919 р. Наркомат праці України видав постанову «Про розміри та порядок виплати пенсій», збільшивши на 100 % їх норми, починаючи з 1 січня 1917 р.¹⁸ Її підписав нарком праці Б.Магидов. 28 лютого 1919 р. РНК УСРР видає декрет про зосередження пенсійної справи у компетенції НКЗ УСРР¹⁹, вилучивши її з підпорядкування військового департаменту. Декрет РНК УСРР від 12 березня 1919 р. про забезпечення солдат робітничо-селянської армії та інших військовослужбовців та їх сімей запровадив пенсію солдатам Червоної армії, які втратили працездатність внаслідок військової служби (поранення тощо)²⁰. Розмір пенсій залежав від ступеню втрати працездатності та був поділений на 4 розряди (100 % за перший і до 40 % прожиткового мінімуму за четвертий). Забезпечення сімей полеглих воїнів поширювалося переважно на їхніх непрацездатних членів – дітей до 16 років, батьків старших за 55 років.

Універсального значення набув декрет РНК УСРР "Про врегулювання пенсійної справи", ухвалений у Києві 16 квітня 1919 р.

М.Подвойським, М.Зубковим та М.Грановським²¹. Він передав пенсійну справу виключно у підпорядкування НКСЗ, скасував пенсії на ордени, медалі та георгіївські хрести. З'явилося три категорії пенсій: інвалідні, для вдів, сирітські. Декрет розтлумачував соціальні ознаки сім'ї, інвалідності, запроваджував норми і терміни виплат, а також виокремив нову соціальну категорію суспільства – пенсіонерів. Держава навіть передбачила забезпечення громадян-заявників на пенсію добовими витратами на проїзд до тієї чи іншої установи для оформлення права на її отримання. Подбала вона і про медпрацівників, які набули інвалідність під час подолання епідемії²².

Сподіваючись на дієздатність системи воєнного комунізму, радянські органи влади намагалися задовольнити нужденних, які зазнали втрат і матеріальних збитків від військових дій та революційної руїни. 4 березня 1919 р. РНК УСРР оприлюднив декрет про допомогу жертвам контрреволюції, створивши при місцевих відділах соціального забезпечення спеціальні комісії, до складу яких запросили представників радянських, господарських та профспілкових органів. Вони розглядали заяви громадян стосовно відшкодування матеріальних втрат або надання медичної допомоги (стаціонарного лікування). Для цього засновувався спеціальний фонд. Іншим декретом, опублікованим 1 квітня 1919 р., передбачалася допомога "трудовому населенню, яке постраждало від єврейських погромів", тобто тим соціально-етнічним категоріям, проти яких було вчинено терор "петлюрівськими і чорносотенними бандами"²³. Не залишилися поза увагою і біженці. 17 лютого 1919 р. Х.Раковський підписав декрет "Про Головну українську комісію про полонених та біженців", яка мала перейматися цією категорією населення, розподіляючи фінансові засоби та матеріальну допомогу²⁴. Уряд ухвалив також декрет "Про соціальне забезпечення біженців, які знаходяться на території УСРР", яким передбачив виділення "біженського пайка", грошовий зміст якого становив від 75 до 200 крб.²⁵

Фактично упродовж першої половини 1919 р. Раднарком УСРР видав низку основних декретів, які становили нормативно-правову базу для розвитку систем соціального забезпечення. Зміст декретів та розпоряджень уряду віддзеркалює соціальну політику держави, яка намагалася реалізувати ідеї революції, соціальної рівності, базуючись на принципах комунізму, відтак матеріальна допомога здійснювалася на засадах благодійництва. Гуманістичні наміри, виявлені владою стосовно родин червоноармійців та солдат старої армії, мали в основному декларативний та пропагандистський характер, оскільки бракувало коштів.

Декрети РНК УСРР, підписані переважно Х.Раковським та М.Зубковим, стали юридичною підставою для функціонування

Наркомсоцзабезу України, діяльність якого виявилася досить активною. Наркомат, крім спільних декретів, видавав накази, розпорядження та інструкції, кількість яких щомісяця зростала. 6 лютого 1919 р. Раднарком УСРР опублікував тимчасове положення про НКСЗ УСРР, тобто надав йому статус державного органу, котрий займався "розробкою і підготовкою законоположень в галузі соціального забезпечення"²⁶. За п'ять місяців (лютий-липень) ним було видано декілька сотень наказів та інструкцій. Вони стосувалися насамперед матеріального забезпечення солдат, червоноармійців, їхніх сімей, біженців, «жертв контрреволюції», безпритульних дітей. 28 лютого 1919 р. нарком собезу М.Зубков видав інструкцію, якою встановлював порядок забезпечення сімей червоноармійців квартирами, а також звільнення їх від квартплати²⁷. Упорядники інструкції дуже поспішали, тому допустилися помилки: у назві написано «декрет РНК від 26 лютого 1918 р.», а в першій статті – «від 26 лютого 1919 р.». Накази мали суцільну нумерацію. Починаючи від лютого їх з'явилося два: про організацію місцевих органів у справах військовополонених та біженців і про головну українську комісію у справах полонених та біженців. Комісія займалася поверненням російських полонених, які опинилися за кордоном, а також іноземних біженців на території України. Головою Української комісії був нарком М.Зубков, котрий призначав керівників губернських комісій.

Підготовка інструкцій, судячи з їхнього змісту, вимагала відповідної кваліфікації та напруження. Наприклад, виконуючи положення декрету РНК УСРР про забезпечення солдат Червоної армії та інших військовослужбовців пенсіями від 14 березня 1919 р., НКСЗ УСРР розробив спеціальну інструкцію, яка мала 36 параграфів²⁸. Вона виписала основні умови призначення пенсій, їх розміри, термін забезпечення і необхідні документи для оформлення. Відділ пенсій Наркомсоцзабеза знаходився у Києві, тому детально розписав права та обов'язки губернських відділів. Співробітники НКСЗ підготували положення про Раду захисту дітей, про структуру підвідділів охорони материнства у великих містах, хоча замість слова «материнства» до розпорядження потрапило інше – «міністерство»²⁹. Інколи протягом одного дня видавали декілька інструкцій та «обіжників». Вони стосувалися поточних справ та реорганізації попередніх інституцій, які займалися благодійництвом. 28 березня 1919 р. Наркомсоцзабез надіслав місцевим відділам собезу «обіжника», у якому звертав увагу на коливання норм прожиткового мінімуму³⁰. Створена при НКСЗ Рада захисту дітей фактично опиралася на положення про відділ охорони дитинства, що займався забезпеченням безпритульних дітей віком від 4 до 17 років. Для них почали засновувати дитбудинки і колонії, лікувальні заклади.

Інструктивний матеріал готували відділи Наркомсоцзабезу. Протягом квітня 1919 р. відділ охорони материнства і немовлят розробив та фактично запровадив положення про аналогічні підвідділи при місцевих органах влади. Саме тоді з'явилися молочні кухні «капля молока», консультації, будинки матері і дитини.

На сторінках друкованого органу НКСЗ УСРР «Социальное обеспечение» постійно з'являлися так звані «обіжники», тобто оперативна інформація про нормативно-правову базу справи соціального забезпечення. У них повідомлялося про умови забезпечення інвалідів протезами, про їх медичне оформлення до установ стаціонарного утримання, про заснування трудових артілей, про надання пенсій, про відносини між центральними та місцевими органами собезу. Розпорядженням № 78 НКСЗ УСРР від 13 травня 1919 р. запроваджувалися норми харчування дітей у дитбудинках, медичні вимоги до раціону за калоріями, враховуючи вік дітей. 14 травня відділ охорони дитинства інформував губернські та повітові органи про власну організаційну структуру. Наявність підвідділів (педагогічного, медичного, виховання розумово-дефективних, по боротьбі з дитячою безпритульністю, трудових колоній) свідчила про обсяги та масштабність роботи цієї установи, її суспільну роль. Розпорядження та інструкції, видані НКСЗ у травні 1919 р., стосувалися актуальних соціально-гуманітарних проблем: забезпечення продуктами сімей червоноармійців, пенсій, матеріальної допомоги «жертвам контрреволюції», догляду за жебраками (влаштуваючи для них трудові колонії), організації установ для інвалідів-воїнів та інших категорій і груп, фінансування усіх заходів по лінії соціального забезпечення. Розпорядження, опубліковані 9 травня 1919 р., розкривали структуру та функції окремих підрозділів НКСЗ УСРР, установ, які займалися медичним оглядом заявників на одержання пенсій, а також порядок оформлення в будинки інвалідів. 16 травня 1919 р. НКСЗ інформував губернські відділи про необхідність надання продовольчої допомоги громадянам РСФРР, які голодували у «північній Росії», тому до України мали вивезти 50 тис. робітників³¹.

Діяльність НКСЗ, якщо проаналізувати його розпорядження та інструкції за червень-липень 1919 р., зосереджувалася переважно на питаннях матеріально-побутового та пенсійного забезпечення військовослужбовців, на організації установ соціального захисту дитинства і материнства, на упорядкуванні проблем з біженцями, жертвами бандитизму та погромів. Так, 23 червня у розпорядженні № 177 нарком М.Зубков підкреслив необхідність зосередження «виключної уваги» на допомозі сім'ям червоноармійців, а також необхідність створення самостійного відділу забезпечення їх пайками³². Для їх

максимального охоплення матеріальною допомогою залучалися і профспілки, про що йшлося у розпорядженні № 122, а саме, всі, хто працював у військових установах, вважалися військовослужбовцями. Наркомсоцзабез розробив 17 липня 1919 р. інструкцію про порядок забезпечення сімей червоноармійців квартирами та матеріальною допомогою, тобто вона з'явилася місяць поспіль після ухвалення РНК УСРР відповідного декрету. Документ мав 29 статей та 8 доповнень, що визначав право на отримання пайка тих чи інших категорій, вікові обмеження, але за принципом працездатності. Органи собезу, судячи з розпоряджень наркома, виявляли та формували списки сімей, з'ясовували достовірність фактів.

Колосальну організаційно-підготовчу роботу доводилося проводити органам собезу для упорядкування гуманітарної проблеми з біженцями та «жертвами контрреволюції». 6 червня 1919 р. НКСЗ УСРР взяв під опіку «всі установи колишніх біженських національних організацій», щоб налагодити планомірне вирішення соціальних кадрів та надати відповідну матеріальну допомогу. За декілька тижнів до губернських, повітових, міських і волоських органів надійшли інструктивні матеріали, у яких йшлося про порядок отримання біженцями пайків. Привертає увагу зразок заяви на його видачу, яку подавав заявник до органу собезу. Він називав своє прізвище, місце тимчасового проживання, відсутність будь-яких джерел існування, дані про стан сім'ї, номер особистої карточки. Органи собезу виписали порядок обстеження матеріального становища біженця та призначення пайка, обліку біженців, а також низку реєстраційних документів. Подібні інструкції стосувалися також жертв погромів, але у них були встановлені інші норми стосовно порядку визначення матеріальних збитків, суми відшкодувань, умов лікування постраждалих тощо.

У червні 1919 р. декретами РНК УСРР та розпорядженнями НКСЗ УСРР запроваджувалася система дитячого харчування, яким переймалася Центральна рада захисту материнства та дитинства при Наркомсоцзабезі, а при місцевих органах собезу – її філії. До неї входили представники Наркомпраці, Наркомохоронздоров'я, Наркомосу УСРР та інших установ. Для організації їхньої діяльності відділи НКСЗ видали близько 30 розпоряджень, які стосувалися розвитку молочних кухонь, виявлення безпритульних дітей, їх реєстрації, встановлення соціально-політичних причин безпритульності та влаштування їх у дитбудинки.

Діяльність відділу пенсій НКСЗ УСРР за березень-липень 1919 р. у м.Києві свідчить про першочерговість утвердження саме нормативно-правової бази пенсійного забезпечення. Виявляється, що підготовкою декретів РНК УСРР про пенсії для червоноармійців займався відділ

пенсій наркомату собезу, розробляючи одночасно відповідні інструкції. Вражає копітка робота органів собезу стосовно налагодження соціально-медичної служби, яка встановлювала інвалідність заявника, а також інших ознак. Відділ пенсій видав 11 розпоряджень, опублікував 5 статей про пенсійну справу, провів різні міжвідомчі наради, налагоджував конкретну видачу пенсій на місцях. Упродовж квітня-червня 1919 р. лише у Києві міський підвідділ розглянув 5303 пенсійні справи. Заяви надходили сотнями: їх поступило до відділу пенсій понад 20 тисяч³³. Органи соціального забезпечення розробили інструктивний матеріал для обстеження матеріального і сімейного становища осіб, які подали заяви на одержання пенсії. Для тих, хто мешкав на селі, необхідно було подати довідку про стан господарства, врожайність, оренду землі, наявність худоби, тобто вимоги були достатньо серйозні.

Таким чином, проаналізувавши декрети РНК УСРР, інструкції та розпорядження НКЗ УСРР за лютий-липень 1919 р., автор дійшов висновку, що саме тоді відбувалося становлення організаційної схеми та функціональних засад радянської системи соціального забезпечення. Вона стосувалася переважно тих категорій населення, які постраждали від воєн та революційних наслідків руйнації економічних відносин, від політично-військових погромів, епідемій. Радянська влада переймалася виключно солдатами старої армії, червоноармійцями, їхніми сім'ями, охороною материнства і дитинства. Закони та інструктивно-нормативні акти, враховуючи скрутну матеріально-побутову ситуацію, були розроблені, деталізовані, належно оформлені, відтак мали пряму дію. Матеріальна допомога, продпайки, пенсії призначалися за комуністичним принципом, тобто згідно політики воєнного комунізму стосовно розподілу матеріальних благ, але для їх призначення враховувався майновий стан, доходи, наявність господарства, застосовувалася жорстка система контролю та обліку за розподілом матеріальних засобів. Інститут соціального забезпечення з одного боку був своєрідним породженням доби революційного романтизму, а з другого – наслідком катастрофічної руйнації економіки, складної демографічної та санітарно-епідеміологічної ситуації. Хоча нормативно-правова база віддзеркалювала конкретну ситуацію, для реалізації декретів та розпоряджень бракувало фінансів.

¹ Підгасцький В.В. Основи теорії та методології джерелознавства з історії України ХХ сторіччя. – Дніпропетровськ: Вид-во Дніпропетровського ун-ту, 2001. – 391 с.

² Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования. – М.: Наука, 2003. – 485 с.

-
- ³ Сучасна українська історіографія: проблеми методології та термінології: Матеріали Всеукраїнського науково-методологічного семінару (Київ, 17 червня 2004 р.). – К.: Ін-т історії України НАНУ, 2005. – 107 с.; Головка В.В. Історіографія кризи історичної науки. Український контекст. – К., 2003.
- ⁴ Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1919. – №4. – Ст.42. (далі – СУ України).
- ⁵ Известия Временного рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1919. – 14 марта, №67 (далі – «Известия»).
- ⁶ Там само. – 1919. – 24 апреля, №25.
- ⁷ СУ України. – 1919. – №27. – Ст.290.
- ⁸ «Известия». – 1919. – 4 марта, №50.
- ⁹ Там само. – 10 апреля, №9.
- ¹⁰ СУ України. – 1919. – №22. – Ст.235.
- ¹¹ «Известия». – 1919. – 25 февраля, №53.
- ¹² СУ України. – 1919. – №16. – Ст.174.
- ¹³ «Известия». – 1919. – 4 июля, №57.
- ¹⁴ Там само. – 25 июня.
- ¹⁵ Там само. – 25 июня, №74.
- ¹⁶ Социальное обеспечение. – 1919. – №2–3. – С.103.
- ¹⁷ СУ України. – 1919. – №20. – Ст.213.
- ¹⁸ Там само. – №27. – Ст.290.
- ¹⁹ «Известия». – 1919. – 2 марта, №58.
- ²⁰ СУ України. – 1919. – №26. – Ст.285.
- ²¹ «Известия». – 1919. – 24 апреля, №25.
- ²² Там само. – 1919. – 10 марта, №64.
- ²³ Там само. – 1 апреля, №9.
- ²⁴ Социальное обеспечение. – 1919. – №1. – С.58.
- ²⁵ «Известия». – 1919. – 4 апреля, №12.
- ²⁶ Там само. – 1919. – 6 февраля, №38.
- ²⁷ Социальное обеспечение. – 1919. – №1. – С.54–56.
- ²⁸ Там само. – №2–3. – С.52–56.
- ²⁹ Там само. – №1. – С.10–11.
- ³⁰ Там само. – С.17.
- ³¹ Там само. – №2–3. – С.42.
- ³² Там само. – С.84.
- ³³ Там само. – С.75–76.